

## КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

У.Б. Чаначев

Рассматриваются отдельные проблемы низкой эффективности государственного управления в Кыргызской Республике. Автор отмечает необходимость изучения существующих концептуальных моделей государственного управления для совершенствования отечественной системы государственного управления, повышения эффективности работы государственных органов. На основе метода дискурс-анализа проанализированы особенности «идеальных» моделей государственного управления в зарубежных государствах и определены перспективные направления развития системы государственного управления в Кыргызской Республике. В ходе исследования концептуальных моделей государственного управления автор формулирует вывод о необходимости выстраивания прямого диалога между органами государственной власти и обществом, дальнейшего развития сетевого государственного управления в Кыргызской Республике.

*Ключевые слова:* государственное управление; модель государственного управления; эффективность государственного управления; реформирование государственного управления; государство; общество; правительство; электронное правительство.

---

## КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДАГЫ МАМЛЕКЕТТИК БАШКАРУУНУН КОНЦЕПТУАЛДЫК МОДЕЛДЕРИ

У.Б. Чаначев

Макалада Кыргыз Республикасындагы мамлекеттик башкаруунун натыйжалуулугунун төмөн болушунун айрым көйгөйлөрү белгиленет. Автор мамлекеттик башкаруунун атамекендик системасын өркүндөтүү, мамлекеттик органдардын ишинин натыйжалуулугун жогорулатуу үчүн мамлекеттик башкаруунун иштеп жаткан концептуалдык моделдерин изилдөө зарылдыгын белгилейт. Дискурстук анализ ыкмасынын негизинде автор чет мамлекеттердеги мамлекеттик башкаруунун «идеалдуу» моделдеринин өзгөчөлүктөрүн талдап, Кыргыз Республикасындагы мамлекеттик башкаруу системасын өнүктүрүүнүн келечектүү багыттарын аныктады. Мамлекеттик башкаруунун концептуалдык моделдерин изилдөө учурунда, мамлекеттик бийлик органдары менен коомдун ортосунда түздөн-түз диалог куруунун жана Кыргыз Республикасындагы тармактык мамлекеттик башкарууну андан ары өнүктүрүүнүн зарылдыгы жөнүндө корутунду иштеп чыккан.

*Түйүндүү сөздөр:* мамлекеттик башкаруу; мамлекеттик башкаруу модели; мамлекеттик башкаруунун натыйжалуулугу; мамлекеттик башкарууну реформалоо; абал; коом; өкмөт; электрондук өкмөт.

---

## CONCEPTUAL MODELS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE KYRGYZ REPUBLIC

U.B. Chanachev

The article notes certain problems of low efficiency of public administration in the Kyrgyz Republic. To improve the domestic system of public administration, to increase the efficiency of government bodies, the author notes the need to study the existing conceptual models of public administration. Based on the method of discourse analysis, the author analyzed the features of the "ideal" models of public administration in foreign countries and identified promising directions for the development of the public administration system in the Kyrgyz Republic. In the course of researching conceptual models of public administration, the author formulates a conclusion about the need to build a direct dialogue between public authorities and society, and the further development of networked public administration in the Kyrgyz Republic.

*Keywords:* public administration; public administration model; efficiency of public administration; reforming public administration; the state; society; government; electronic government.

В современный период в Кыргызской Республике актуализируется поиск эффективных путей развития системы государственного управления. Неоднократные политические волнения в стране, сопровождавшиеся сменой государственной власти и ее парадигм, свидетельствуют о том, что поиск идеальной модели государственного управления в отечественных реалиях еще далек от своего завершения. При этом решение вопросов совершенствования государственного управления происходит не только в прямой зависимости от качества его правового регулирования, проводимых в стране административных реформ, но и от компетентности и ответственности государственных служащих. Особенно остро проблема неэффективности всей системы государственного управления проявилась в условиях глобальной пандемии COVID-19, а также в ходе проведения карантинных мероприятий, когда действия государственных органов во многом были не согласованы, а население страны было вынуждено существовать в условиях продолжающегося экономического кризиса, недостаточности и несвоевременности оказания медицинской и социальной помощи. Данные обстоятельства не способствовали повышению поддержки органов государственной власти у населения, что, в конечном итоге, проявилось в очередном социальном взрыве и смене высших органов государственной власти.

В научных источниках неоднократно подчеркивалась необходимость изучения успешного зарубежного опыта государственного управления и перспектив его имплементации в практику отечественной системы государственного управления. Однако, по нашему мнению, простой перенос зарубежного опыта отдельной модели государственного управления не может в полной мере охватить особенности национальной системы государственного управления и способствовать ее совершенствованию. Для достижения целей совершенствования национальной системы государственного управления требуется не только углубленное изучение сложившихся к настоящему времени концептуальных моделей государственного управления, но и адаптация наиболее приемлемых из них к отечественным условиям. Схожей позиции придерживаются такие отечественные исследователи, как М.Б.

Мырзалиев и Р.И. Ушраунова, которые отмечают, что: «часто существует несоответствие между направленностью усилий по реформированию государственного сектора в условиях развивающихся стран и более широкими сдвигами в характере управления и современными подходами к государственному управлению, основанными на зарубежном опыте» [1, с. 116].

Сложность выбора наиболее приемлемых к отечественным условиям моделей государственного управления обусловлена тем, что вопрос о выделении тех или иных системообразующих критериев моделей государственного управления остается дискуссионным. В первую очередь это обусловлено различными научными подходами, так как вопросы государственного управления входят в объект исследования представителей юриспруденции, социологии, менеджмента и других научных доктрин.

Как верно отмечает Е.В. Охотский, «в отечественной и зарубежной научной литературе представлено немало теоретически возможных и апробированных на практике моделей государственного управления. Многие из них прошли практические испытания в условиях разных кризисных ситуаций, продемонстрировали свою жизненную силу. Другие, наоборот, испытание временем не выдержали» [2, с. 37]. В числе моделей государственного управления, сложившихся к настоящему времени, Е.В. Охотский выделяет следующие 10 моделей государственного управления:

**1. Классическая модель.** Отличительными особенностями классической модели выступает то, что в ее основе лежат такие принципы, как иерархичность; императивность; стандартизация управленческих процедур; строгая исполнительская дисциплина; неперсонифицированность служебных отношений; персональная ответственность за качество принимаемых решений; минимальность государственного присутствия в системе экономического и социального регулирования; разделение политики и управления, внепартийность и политическая нейтральность аппарата государственного администрирования;

**2. Социалистическая модель.** Такая модель ранее существовала в советских государствах и продолжает действовать в Китае

и Северной Корее. Характерными признаками данной модели государственного управления выступают: закрепление за коммунистической партией руководящей роли; принадлежность средств производства государству; тотальный политический контроль и отсутствие политического плюрализма; декларативность общественного самоуправления; главенство государственной идеологии; отсутствие действенного механизма разделения властей и системы сдержек и противовесов.

**3. Модель «хорошего правительства».** Особенностью данной модели является наличие прямого диалога между государством и обществом, прозрачность и эффективность реализации государственной власти, а также наличие системы интерактивного управления.

**4. Сетевая модель.** В такой модели концентрируется взаимодействие субъектов государственного управления и негосударственных образований в форме «так называемого управления без правительства – системность государственных и негосударственных образований, которые взаимодействуют между собой на базе определенной ресурсной зависимости в целях достижения согласия, по всему периметру интересующих их государственно-политических вопросов» [2, с. 38];

**5. Институциональная модель,** в основе которой лежат институты, нормы и ценности, обеспечивающие взаимодействие государства и общества, защиту граждан от злоупотреблений со стороны представителей власти и государственных структур;

**6. Корпоративистская модель.** Государственное управление осуществляется в конкурентных условиях несколькими элитарными группами, представляющими различные политические силы в органах законодательной и исполнительной власти.

**7. Модель государства-супермаркета.** Основная задача государства сосредоточена на оказании услуг населению на основе стандартов качества государственных услуг. Такая модель государственного управления закреплена в ряде зарубежных стран (Великобритания, Италия, Бельгия и др.)

**8. Националистическая модель.** Государственное управление осуществляется националистическими группами (их лидером).

Обнаруживаются проявления экстремистских воззрений в практике государственного управления, права и свободы человека и гражданина при этом нарушаются, человек полностью подчинен государству.

**9. Модель глобального управления.** «Регулирование в форме политического, финансово-экономического и идеологического пропагандистского воздействия на общественные отношения, общественное сознание и международные процессы в общемировом масштабе» [2, с. 39–40].

**10. Модель «нового государственного менеджмента»** (New Public Management – NPM). Государственное управление основано на действии принципов эффективности, оптимальной затратности, преодоления проявлений бюрократизма. Государственная власть представлена своеобразной «мегакорпорацией», в которой первостепенное значение имеют не только гарантии и обеспечение прав и свобод граждан, но и «социально ориентированная рыночная экономика, взаимовыгодное взаимодействие государственных структур с бизнесом, политический и идеологический плюрализм, социальная эффективность, компактность аппарата управления и его малозатратность, жесткий бюджетно-финансовый контроль» [2, с. 43].

При этом в своих более ранних научных трудах Е.В. Охотский приводил несколько отличающийся перечень моделей государственного управления. Так, наряду с классической моделью, моделью «хорошего правительства», сетевой моделью и моделью «нового государственного менеджмента» Е.В. Охотский выделял также и «либеральную модель» при которой участие государства в процессе управления носит минимальный характер и антикризисные модели государственного управления [3, с. 120].

В числе идеальных моделей государственного управления Ю.В. Ирхин выделяет следующие:

- классическая, иерархическая модель;
- корпоративное управление;
- новый государственный менеджмент;
- предложенная Всемирным банком концепция «Good Governance» на принципах прозрачности и эффективности;
- социально-кибернетическое (или виртуальное) управление, широкое использование современных СМИ в управлении;

- государственное управление как система сетей правительственных и неправительственных организаций;
- государственный менеджмент публичных ценностей и др. [4].

При этом Ю.В. Ирхиным признается наиболее высокая действенность и распространенность классических (иерархических) бюрократических моделей государственного управления, нового (публичного) государственного менеджмента, сетевых и ценностных управленческих подходов [4].

По нашему мнению, выделение вышеперечисленных моделей государственного управления носит теоретический характер и не в полной мере охватывает особенности государственного управления в отдельном государстве, так как в «чистом» виде каждая из моделей государственного управления в настоящее время не существует ни в одной стране мира. Более того, все вышеназванные модели государственного управления во многих параметрах имеют совпадающие черты.

Не останавливаясь на раскрытии достоинств и недостатков каждой из вышеприведенных моделей государственного управления, отметим, что актуальной тенденцией развития моделей государственного управления будет выступать гибридизация их положительных черт. Необходима замена бюрократических механизмов социально ориентированными рыночными отношениями. Так, классическая модель государственного управления как идеальный тип рациональной формы правления, основывается на принципе законотворчества, с высоким уровнем предсказуемости как для политики в целом, так и для граждан, но отличается высоким уровнем бюрократизма.

Модернизированное государственное управление – это современная модель реформы государственного управления. Важное место в рамках этой модели занимает концепция цифрового правительства, сетевая модель управления, антикризисное государственное управление, партнерство открытого правительства. Данные модели государственного управления также практически не встречаются в «чистом» виде ни в одной стране мира, хотя тот или иной набор элементов определенных моделей внедряется

в практику современного государственного регулирования.

В большинстве зарубежных стран в настоящее время наблюдается определенная тенденция к конвергенции, своеобразному распространению различных подходов к государственному управлению. Из элементов этих концепций можно составить теоретическую основу «идеальной модели» государственного управления, которую затем можно использовать для изучения административных реформ в разных странах. Основными существенными чертами «идеальной модели» модели государственного управления является следующее:

- реализация концепции «хорошего» государственного управления как части модели надлежащего управления;
- системное упрощение законодательства (как один из элементов «новой» модели публичного управления);
- сокращение общего количества и сужение сегментов предметно-объектной области публичного управления с передачей публичных функций и публичных полномочий публичному управлению;
- развитие государственно-частного партнерства;
- дебюрократизация и децентрализация субъектов государственного сектора, активизация взаимодействия государственного управления и других видов социального управления;
- реализация и прогрессивное развитие концепции «электронного государства»;
- значительное повышение требований к прозрачности и подотчетности государственного управления, инструментов развития государственного управления рационализации и др. [5, с. 44].

Особенности эволюции государственного управления развивающихся стран свидетельствуют о том, что весь процесс государственного управления и его реформирование находится в прямой корреляционной зависимости от процессов политического и правового развития в стране. Так, например, в п. 2.1. Программы развития Кыргызской Республики на период 2018–2022 годов «Единство. Доверие. Созидание», утвержденной Постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 20 апреля

2018 года № 2377-VI (далее – Программа развития КР) было провозглашено, что «Кыргызская Республика в результате двух революций твердо встала на путь парламентской формы правления» [6]. Однако в ходе развития очередного политического кризиса в Кыргызской Республике, носящего взрывной характер, произошедшего в октябре 2020 г. после проведенных парламентских выборов, парадигма государственной власти сменилась. Республика взяла курс к президентской форме правления, которая и была провозглашена по итогам всенародного референдума. Новая программа развития КР не принималась, а значительная часть положений действующей утрачивает логический смысл, так как не отображают реальную ситуацию. При этом ни одна из ранее названных моделей государственного управления в реалиях сегодняшнего дня не отображает особенности государственного управления в нашей стране. Более того, постоянный процесс трансформации структуры Правительства Кыргызской Республики, дублирование функций между государственными органами, нестабильность нормативно-правовой системы и отсутствие действенной системы электронного правительства придают утопичный характер идеям «идеальных» моделей государственного управления. В связи с этим актуализируется поиск новых путей реформирования государственного управления, направленных на повышение его эффективности и качества. Мы согласны с мнением Ю.В. Ирхина в том, что «современное государственное управление должно соблюдать как бюрократическую и смысловую иерархию различных управленческих этажей и направлений, так и сетевых взаимодействий; в большей мере основываться на целевых государственных программах и ценностных подходах, при широком использовании коммуникационных каналов и принципов взаимодействия («электронное правительство» с обратной связью и «электронная демократия»)» [4, с. 40].

Основной целью в развитии государственного управления в век распространяющейся информатизации выступает повсеместное внедрение информационно-коммуникационных технологий в работе государственных органов, отказ от «бумажного делопроизводства» и расширение числа оказания государственных услуг граждан,

производящихся посредством удаленного доступа. К настоящему времени в Кыргызской Республике сформирована нормативно-правовая база, регламентирующая практику государственного управления посредством применения информационных систем.

Однако не весь зарубежный опыт можно применить для Кыргызской Республики, потому что уровни развития, социально-экономические и политические ситуации сильно различаются. Универсальный принцип, которому следовали многие страны и Кыргызская Республика, – это соответствие услуг по предложениям электронного правительства потребностям граждан и бизнеса. К сожалению, Кыргызскую Республику нельзя в полной мере сравнивать ни с одной из ведущих стран, имеющих электронное правительство, и это является серьезным препятствием для ее инновационного развития.

#### *Литература*

1. *Мырзалиев М.Б.* Модели государственной службы в зарубежных государствах и перспективы имплементации зарубежного опыта в законодательство Кыргызской Республики / М.Б. Мырзалиев, Р.И. Ушраунова // Вестник КРСУ. 2020. Т. 20. № 3.
2. *Охотский Е.В.* Государственное антикризисное управление: учебник для бакалавриата и магистратуры / Е.В. Охотский [и др.]; под общ. ред. Е.В. Охотского. М.: Юрайт, 2019. 371 с.
3. *Охотский Е.В.* Государственное управление: на пути к современной модели государственного менеджмента / Е.В. Охотский // Вестник МГИМО. 2014. № 3 (36).
4. *Ирхин Ю.В.* Эффективность современных моделей государственного управления / Ю.В. Ирхин // Социально-гуманитарные знания. 2017. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/effektivnost-sovremennyh-modeley-gosudarstvennogo-upravleniya> (дата обращения: 30.04.2021).
5. *Somich M.* Features of modern models of public administration / M. Somich // Public administration aspects. 2019. № 7.
6. Программа развития Кыргызской Республики на период 2018–2022 годов «Единство. Доверие. Созидание», утвержденная Постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 20 апреля 2018 года № 2377-VI.