DOI: 10.22394/2070-8378-2020-22-5-98-118

Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Туркменистан

АЛЫМ КАДЫРГУЛЫЕВИЧ АННАМУРАДОВ, кандидат экономических наук, ректор
Академия государственной службы при Президенте Туркменистана (Туркменистан, Ашхабад, проспект Героя Туркменистана Атамурата Ниязова, 112 (Aşgabat şäheriniň, Türkmenistanyň Gahrymany Atamyrat Nyýazow şaýoly, 112). E-mail: academy495@online.tm

ОВЕЗДУРДЫ БЕРДИЕВИЧ МУХАММЕТБЕРДИЕВ, доктор социологических наук, профессор кафедры экономики и финансов
Академия государственной службы при Президенте Туркменистана (Туркменистан, Ашхабад, проспект Героя Туркменистана Атамурата Ниязова, 112 (Aşgabat şäheriniň Türkmenistanyň Gahrymany Atamyrat Nyýazow şaýoly, 112). E-mail: academy495@online.tm

МУРАД ОВЕЗГЕЛЬДЫЕВИЧ ХАИТОВ, доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и международного права
Академия государственной службы при Президенте Туркменистана (Туркменистан, Ашхабад, проспект Героя Туркменистана Атамурата Ниязова, 112 (Aşgabat şäheriniň Türkmenistanyň Gahrymany Atamyrat Nyýazow şaýoly, 112). E-mail: academy495@online.tm

Аннотация: В статье рассматривается формирование государственности современного Туркменистана через призму исторических изменений, произошедших в странах постсоветского пространства. Отмечается, что после 1991 года все бывшие республики СССР строили новые самостоятельные государства на принципиально иной основе – взаимодействия власти и общества. Авторы подчеркивают, что установление доверия между государством как институтом и гражданами возможно при соблюдении определенных условий, среди которых особое место занимают четкая организация государственной службы, профессионализм государственных служащих. Рассмотрены меры, уже осуществленные и предпринимаемые руководством Туркменистана в настоящее время для решения этих задач. Отмечается, что Туркменистан действует в рамках и в соответствии с ключевыми стандартами мирового уровня, касающимися требований к организации государственной службы. Проанализированы меры, предпринимаемые в стране в целях противодействия коррупции.

Ключевые слова: Туркменистан, Конституция Туркменистана, государственная служба, государственные служащие, исполнительная власть, подготовка кадров государственной службы, Милли Генгеш, Меджлис, местное самоуправление

Статья поступила в редакцию 12 июля 2020 года.

Аннамурадов А.К., Мухамметбердиев О.Б., Хаитов М.О. Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Туркменистан. *Государственная служба.* 2020. № 5. С. 98–118.

EVOLUTION OF PUBLIC ADMINSTRATION IN POST-SOVIET COUNTRIES. TURKMENISTAN

ALYM K. ANNAMURADOV, Cand. of Sci. (Economics), rector
Academy of public service under the President of Turkmenistan (112 Avenue of the Hero of Turkmenistan Atamurat Niyazov, Ashgabat, Turkmenistan). E-mail: academy495@online.tm

OVEZDURDY B. MUKHAMMETBERDIEV, Doctor of Sci. (Sociology), Professor, Department of Economics and Finance
Academy of public service under the President of Turkmenistan (112 Avenue of the Hero of Turkmenistan Atamurat Niyazov, Ashgabat, Turkmenistan). E-mail: academy495@online.tm

MURAD O. HAITOV, Doctor of Sci. (Law), Professor, Department of State and International law
Academy of public service under the President of Turkmenistan (112 Avenue of the Hero of Turkmenistan Atamurat Niyazov, Ashgabat, Turkmenistan). E-mail: academy495@online.tm

Abstract: The article examines the formation of the statehood of modern Turkmenistan through the prism of historical changes that have occurred in the post-Soviet countries. It is noted that after 1991 all former republics of the USSR built new independent states on a fundamentally different basis – interaction between government and society. The authors emphasize that the establishment of trust between the state as an institution and citizens is possible under certain conditions, among which a special place is occupied by a clear organization of civil service and the professionalism of civil servants. The measures that have already been implemented and are being taken by the leadership of Turkmenistan at the present time to solve these problems are considered. It is noted that Turkmenistan acts within the framework and in accordance with the key world-class standards regarding the requirements for the organization of civil service. The measures taken in the country to combat corruption are analyzed.

Keywords: Turkmenistan, Constitution of Turkmenistan, civil service, civil servants, executive power, training civil service personnel, Milli Gengesh, Majlis, local government

The article was received on July 12, 2020.

Annamuradov A.K., Mukhammetberdiev O.B., Khaitov M.O. Evolution of public administration in post-Soviet countries. Turkmenistan. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2020. № 5. P. 98–118.

Общая характеристика страны

Туркменистан подразделяется на шесть административно-территориальных единиц, пять из которых являются велаятами *(Ахалский, Балканский, Дашогузский, Лебапский и Марыйский*), и один город с правами велаята – Ашхабад, который одновременно является и столицей государства.

Численность и структура населения. Население Туркменистана на начало 2020 года составило более 6,2 млн человек[1]. Средняя плотность населения – 12 человек на 1 кв. км. Размещено население неравномерно. Наиболее густо населены оазисы низовья Мургаба, средней и нижней Амударьи, а также предгорная полоса. Огромные пространства пустыни Каракумы заселены очень слабо [Туркменистан…, 1999. С. 5]. Если исключить пустынные территории, то плотность населения в обжитых густонаселенных регионах достигает 55–56 человек на 1 кв. км.

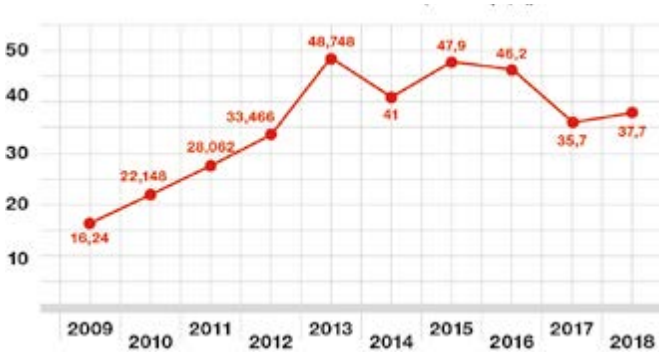
Туркменистан находится в числе государств, в которых за счет стабильно высоких темпов естественного прироста населения обеспечиваются устойчиво высокие темпы прироста трудовых ресурсов и их динамичное омоложение. Доля трудоспособного населения составляет около 55 % от общей его численности. Данные о возрастном составе работников показывают, что более 1/4 части рабочей силы находится в самом активном трудоспособном возрасте (30–49 лет), 1/5 часть составляет молодежь в возрасте 18–24 лет. Трудовые ресурсы Туркменистана характеризуются высокой занятостью рабочей силы в сельской местности (62,5 %) [Бердымухамедов, 2018. С. 224]. Высокий образовательный уровень трудоспособной части населения создает благоприятные предпосылки для подготовки квалифицированных рабочих кадров по современным профессиям рыночной экономики.

В структуре населения 50,2 % составляют женщины. 59 % населения составляют люди в возрасте от 16 до 60 лет. По месту проживания в структуре населения преобладают жители села (54 %).



Рисунок 2. ВВП Туркменистана за последние годы (в млрд долларов США)

Figure 2. GDP of Turkmenistan in recent years (in billions of US dollars)



Структура ВВП и его динамика за последние годы, объем и структура экспорта и импорта

Динамика ВВП. Сегодня Туркменистан относится к числу стран с активно развивающейся инвестиционно-индустриальной, открытой экономикой. Об этом свидетельствуют и темпы роста ВВП. За 2007–2017 годы ВВП Туркменистана в действующих ценах возрос более чем в 4,9 раза (**рисунок 2**) [Бердымухамедов, 2018. С. 194].

1 МИД Туркменистана. https://www.mfa.gov.tm/ru/articles/2

Рисунок 3. Торговые партнеры Туркменистана

Figure 3. Trade partners of Turkmenistan



Рисунок 4. Страны-импортеры Туркменистана

Figure 4. Importing countries of Turkmenistan



Структура ВВП. В структуре ВВП высокую позицию занимает промышленность, на долю которой приходится практически 1⁄3 часть и где наблюдается стабильный рост доли инвестиций. Доля инвестиций с 18,4 % в 2007 году увеличилась до 40,8 % в 2017 году. За годы независимости в стране в целях развития было освоено более 185 млрд американских долларов. В настоящее время в Туркменистане возводится более 1 700 крупных объектов общей стоимостью свыше 42 млрд долл. [Бердымухамедов, 2018. С. 194].

Экспорт. Внешнеторговый оборот Туркменистана за 2018 год равнялся 17 млрд долл. США (по сравнению с 2017 годом – меньше на 6 %). В структуре внешнеторгового оборота преобладает экспорт (68,6 %), доля которого по сравнению с предыдущим годом увеличилась в 1,5 раза. При этом объемы импорта по сравнению с 2017 годом сократились почти в два раза. Положительная динамика в структуре внешнеторгового оборота связана с реализацией государственных программ по производству импортозамещающей продукции и наращиванию объемов экспорта продукции в Туркменистане. В экспортном обороте значительную долю занимает природный газ (64,6 %), также сырая нефть и нефтепродукты (около 21 %). Основными статьями экспорта, кроме углеводородного сырья и электроэнергии, а также продуктов их переработки, являются также хлопок-волокно, хлопчатобумажные ткани, ковры и ковровые изделия и т.д.

В настоящее время торговыми партнерами Туркменистана выступают более 100 стран мира. Основными покупателями являются Китай, Италия, Афганистан, Иран, Грузия, Объединенные Арабские Эмираты, Узбекистан, Турецкая Республика, Российская Федерация (**рисунок 3**) [Бердымухамедов, 2018. С. 205].

Импорт. В импорте страны преобладает продукция производственно-технического назначения, доля которой составляет около 43 % от всего объема. В структуре импорта высока доля сырья и материалов (30 %), а также продовольственных и непродовольственных товаров (около 20 %) [Бердымухамедов, 2018. С. 206–207]. В будущем в соответствии с реализацией долгосрочных и среднесрочных государственных программ социально-экономического развития Туркменистана, завершением структурных и институциональных реформ в экономике, формирования национальной экономической модели будут обеспечены стимулы для значительного роста экспортного потенциала и оптимального соотношения экспорта и импорта. Основными импортерами являются такие страны, как Турция (25,2 %), ОАЭ (18,5 %), Китай (11,4 %), Россия (5,8 %), Германия (4,2 %), Япония (3,9 %), Иран (3,9 %), Великобритания (3,1 %) (**рисунок 4**)[2].

Качественному развитию национальной рыночной экономики и ее интеграции в мировое хозяйство будет способствовать вступление Туркменистана в 2020 году в ВТО в качестве наблюдателя. Ожидается, что участие в ВТО позволит Туркменистану не только более эффективно интегрироваться в мировые торговые процессы, но также и создать надежную экономико-правовую базу для международного торгово-экономического сотрудничества и продолжить внутренние финансово-экономические реформы. Вместе с тем, будучи страной, не имеющей выхода к мировому океану, Туркменистан уделяет особое внимание структурному преобразованию своей экономики и развитию транспортно-транзитных коридоров. Это позволит стимулировать рост экономики государства и интегрировать его в международные товарные потоки. Так, развитие путей по направлениям Север-Юг (Казахстан – Туркменистан – Иран) и Восток-Запад (Туркменистан – Азербайджан – Турция) позволило расширить инфраструктуру и транзитные возможности страны; развивается железная дорога Туркменистан – Афганистан – Таджикистан. Помимо железнодорожного сообщения особое внимание уделяется развитию транспортных связей внутри страны – строятся новые трассы и автобаны. Был открыт Международный морской порт города Туркменбаши,

2 Государственный комитет по статистике Туркменистана. Статистический ежегодник. 2019 г.

объединяющий паромный, пассажирский и грузовые терминалы. В области обеспечения надежного и стабильного транзита, а также диверсификации маршрутов экспорта энергоносителей Туркменистан реализует проект транснационального газопровода Туркменистан – Афганистан – Пакистан – Индия (ТАПИ) [Добровольный национальный обзор..., 2019. С. 69].

Краткая политическая справка о стране

Свою независимость Туркменистан провозгласил 27 октября 1991 года. В состав ООН Туркменистан вступил 2 марта 1992 года. С декабря 1995 года является нейтральным государством, статус Туркменистана как нейтрального государства был дважды – в 1995 и 2015 годах – признан специальными резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН.

Туркменистан, согласно ст. 1 Конституции, – демократическое, правовое и светское государство. Форма правления – президентская республика. Президент является главой государства и исполнительной власти, а также Председателем Кабинета Министров (Правительства). В настоящее время законодательным органом является однопалатный Меджлис (Парламент) Туркменистана. С 1 января 2021 года с введением в действие Конституционного закона Туркменистана «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Туркменистана» представительным органом, осуществляющим законодательную власть, станет Милли Генгеш, состоящий из двух палат – Халк Маслахаты и Меджлиса со сроком полномочий пять лет.

В Туркменистане в настоящее время официально зарегистрированы три политические партии – Демократическая партия Туркменистана, Аграрная партия Туркменистана и Партия промышленников и предпринимателей.

Туркменистан участвует во многих мировых и региональных международных организациях: ООН, ОБСЕ, Движение неприсоединения (ДН), Организация экономического сотрудничества (ОЭС), Организация Исламская конференция (ОИК), Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Международная организация по миграции (МОМ), Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Форум стран-экспортеров газа (ФСЭГ).

Внешняя политика осуществляется на основе Конституции страны, Конституционного закона о постоянном нейтралитете Туркменистана, Концепции внешней политики Туркменистана как нейтрального государства, других законодательных актов. Внешняя политика Туркменистана является логическим продолжением внутренней политики и определяется международно-правовым статусом постоянного нейтралитета, признанного Организацией Объединенных Наций[3].

В декабре 2020 года в Туркменистане будет отмечаться 25-летний юбилей его постоянного нейтралитета, в связи с чем 2020 год объявлен годом ***«Туркменистан – родина нейтралитета».***

Краткая социальная справка о стране

Здравоохранение. В Туркменистане, основной идеей государственной идеологии которого является лозунг «Государство – для человека!», большое внимание уделяется вопросам, связанным с охраной здоровья, обеспечением качественного и доступного медицинского обслуживания населения. Основным документом в области здравоохранения является Национальная Программа «Saglyk» («Здоровье»), которая определяет охрану здоровья населения в качестве основной цели социально-экономического развития, достижения благополучия, повышения средней продолжительности жизни и роста благосостояния населения страны.

Одними из приоритетных направлений национальной политики в области здравоохранения является охрана здоровья матерей и детей, а также охрана репродуктивного здоровья. Благодаря успешной реализации Программы «Saglyk» в стране сохраняется низкий уровень материнской смертности, что стало возможным благодаря обеспечению доступного, качественного и квалифицированного медицинского обслуживания, а также дородового наблюдения.

Правительство приоритизирует доступность медицинских услуг для всех слоев населения. Так, разработаны и реализуются общедоступные пакеты медицинской помощи беременным, матерям, новорожденным, детям и подросткам по первичной медико-санитарной помощи, по вторичному, третичному уровням оказания медицинских услуг. Иммунизация для всех детей обязательна и предоставляется бесплатно.

В стране уделяется пристальное внимание вопросам подготовки медицинских кадров и росту их количества. Для реализации намеченных планов увеличивается прием на медицинские специальности высших и средних учебных заведений, растет число специалистов, получивших образование в зарубежных вузах в рамках межправительственных соглашений, а также финансируется непрерывное профессиональное обучение медицинского персонала [Добровольный национальный обзор..., 2019. С. 23–24].

Образование. Совершенствование национальной системы образования в полном соответствии с вызовами современного мира является одним из самых приоритетных направлений государственной политики. На сегодняшний день в Туркменистане действует 1 860 средних образовательных школ, в которых обучается 1 203,9 тыс. школьников. С 2013–2014 учебного года осуществлен перевод средних школ на 12-летнее обучение. В 44 средних профессиональных учебных заведениях обучается 21 тыс. молодых людей. Около 42 тыс. студентов обучается в 26 высших учебных заведениях [Бердымухамедов, 2018. С. 123].

В ряде университетов, институтов и средних профессиональных учебных заведений обучение осуществляется как на бюджетной, так и на платной

3 МИД Туркменистана. https://www.mfa.gov.tm/ru/articles/2

основе. В высших учебных заведениях начался постепенный переход на Болонскую систему высшего образования, а также внедрение обучения в некоторых вузах на английском языке. В частности, сегодня обучение на английском полностью ведется в Международном университете гуманитарных наук и развития, а также в Инженерно-технологическом университете Туркменистана им. Огузхана. Возможность для населения получения качественного профессионально-технического и высшего образования имеет большое значение в контексте дальнейшего экономического развития и благополучия страны.

В целях обеспечения интеграции системы профессионального образования с экономическими отраслями ведется работа по разработке и внедрению государственных образовательных стандартов, которые позволяют выпускникам быть конкурентоспособными на рынке труда. Данные стандарты разрабатываются в сотрудничестве с работодателями и включают навыки и знания, востребованные на рынке труда.

В соответствии с Законом «Об образовании» (ст. 40) в образовательных учреждениях содержание и обучение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей или заменяющих их лиц, осуществляется на основе полного государственного обеспечения, в том числе в профессиональных учреждениях, до достижения ими возраста 24 лет.

Особое место в политике правительства занимает подготовка педагогических кадров, от которых зависит успешность реализации планов по обеспечению качественного образования и устойчивого развития страны в перспективе. В системе образования проводится реформа, направленная на повышение его качества и создание лучших условий для обучающихся, вместе с тем предусматривается внедрение международных стандартов обучения и информатизация. Достигнут заметный прогресс в оборудовании школ компьютерами для учебных целей – более 99 % всех школ страны компьютеризированы. В связи с потребностями развития общества в учебные планы средних школ введены новые дисциплины, внедряются в учебный процесс современные технологии и интерактивные методы обучения.

Получает развитие система цифрового образования, целью которой является повышение качества образовательных услуг на базе цифровой платформы и создание условий для непрерывного образования для всех слоев населения. В перспективе предусмотрено поэтапное создание единой сети между учреждениями образования, а также применение в общеобразовательных учреждениях электронных дневников, классных журналов, отчетности и др.

В высших учебных заведениях страны на базе сетевого программного обеспечения создаются цифровые образовательные порталы, где размещены материалы для самостоятельной подготовки студентов, аудио-видео материалы, интерактивно-мультимедийные программы, презентации, лекции преподавателей, издания научно-практических конференций, поддерживается возможность связи с преподавателями и т.д. С использованием цифровых образовательных технологий организуются дистанционные занятия, видеоконференции между вузами, а также с зарубежными вузами-партнерами по сотрудничеству в образовательной сфере. В перспективе перед Туркменистаном стоит задача перехода к непрерывному образованию – процессу роста образовательного (общего и профессионального) потенциала личности на протяжении всей жизни [Добровольный национальный обзор..., 2019. С. 32–33].

Социальная защита. Переход на рыночные отношения в Туркменистане проводится в рамках государственной политики социальной защиты населения. В стране политика коренных социальных преобразований направлена на обеспечение высокого уровня благосостояния народа. ***«Государство – для человека!»*** – главный лозунг и основополагающая доктрина проводимых реформ в Туркменистане. В целях решения социальных вопросов возведены и в настоящее время строятся сотни современных госпиталей и здравниц, здания высших учебных заведений, школ и детских садов, спортивных сооружений, оснащенных самыми передовыми технологиями. Гражданин Туркменистана имеет бесплатный доступ к современному медицинскому обслуживанию, а также образованию.

У населения Туркменистана есть достойное будущее, государство полностью обеспечивает население электроэнергией, природным газом, водой и солью. Символические цены установлены на хлеб, за проезд в общественном транспорте, в том числе на внутренних автомобильных, железнодорожных и воздушных линиях.

Около 80 % государственного бюджета Туркменистана ежегодно направляется на социальные нужды. В Туркменистане ежегодно на 10 % увеличиваются заработная плата, пенсии, государственные пособия, студенческие стипендии. Для населения государством определены минимальные по мировым меркам размеры жилищно-коммунальных и транспортных услуг. В соответствии с вступившим в силу с 1 января 2013 года Кодексом Туркменистана «О социальной защите населения» расширен перечень государственных пособий и видов социальной помощи инвалидам. Увеличены размеры пособий по инвалидности. Установлено государственное пособие при рождении ребенка – по уходу за ним до трех лет. Предусмотрено пособие при потере кормильца. Предусмотрено также право на назначение социального пособия[4].

Пенсионная система. В Туркменистане установлены шесть видов пенсий: пенсия по возрасту; пенсия по выслуге лет; профессиональная пенсия; пенсия по инвалидности; пенсия по потере кормильца и накопительная пенсия. Пенсию по возрасту имеют мужчины – по достижении 62 лет, женщины – по достижении

4 См. https://www.mfa.gov.tm/ru/articles/2

возраста 57 лет, а также женщины, имеющие трех и более детей, либо ребенка-инвалида с детства. Имеется четкое разграничение между пенсиями, государственными пособиями и иными социальными выплатами. Пенсии выплачиваются за счет средств государственного пенсионного страхования, пособия и социальные выплаты – за счет государственного бюджета.

Трудовая занятость. Предпринимаемые правительством меры по реструктуризации отраслей экономики создают возможности для открытия в стране новых предприятий и созданию новых рабочих мест. Так, в 2018 году число людей, занятых в реальном секторе экономики, то есть в промышленности и в сельском хозяйстве, составляло около 55,8 % всего населения страны.

Туркменистан стремится к созданию достойных рабочих мест, обеспечению благоприятных условий труда, охране детства и повышению экономической активности женщин. Экономическое развитие сопровождается обеспечением благоприятной обстановки на рынке труда, нацеленной на достижение полной занятости населения и создание достойных рабочих мест.

Вовлечение женщин в экономическую деятельность является важным элементом национальной политики. В 2018 году 91,4 % лиц, занятых в домашнем хозяйстве, составляли женщины. Правительство Туркменистана ставит своей задачей стимулирование развития бизнеса женщинами, осуществление программ по развитию предпринимательских навыков у женщин, использование специальных схем кредитования и повышение гендерной чувствительности банков и организаций, поддерживающих создание малого и среднего бизнеса [Добровольный национальный обзор..., 2019. С. 39–40].

Доходы населения. Туркменистан входит в число стран с уровнем доходов выше среднего. Дальнейшее повышение уровня жизни населения является приоритетной целью государственной политики.

По данным выборочного обследования домашних хозяйств, в 2017 году по сравнению с 2016 годом валовый доход (без учета ценовых субсидий и дотаций) в среднем на одно домашнее хозяйство по стране увеличился на 9,6 %, в том числе денежные доходы, соответственно, – на 9,7 %.

В формировании денежных доходов домохозяйств существенную роль играют выплаты социального характера (пенсии, пособия, стипендии), доля которых в структуре домохозяйств страны составила в 2017 году около 13 %. В 2017 году в структуре денежных расходов доля расходов на питание составила 44,5 %, а на непродовольственные товары и услуги, соответственно, 31,5 % [Добровольный национальный обзор..., 2019. С. 50, 58].

Туркменистан в мировых рейтингах. В рейтинге Индекса человеческого развития (ИЧР – Human Development Report), по данным ООН за 2019 год, Туркменистан находится в группе с высоким уровнем человеческого потенциала с показателем, равным 0.710, занимая 108 место среди 185 стран, включенных в рейтинговый список (**рисунок 5**) [Human Development Report, 2019].

Условия, факторы, перспективы обеспечения развития страны. Дважды признанный мировым сообществом нейтральный статус, выгодное геополитическое расположение, огромная территория, богатые на углеводороды недра, трудолюбивый народ, преобладание молодых людей в трудоспособном возрасте в структуре населения, – все эти факторы можно рассматривать как далеко не полный перечень условий, которые могут обеспечить дальнейшее поступательное развитие Туркменистана.

Используемая Туркменистаном социально ориентированная экономическая модель, политика диверсификации и цифровизации экономики, широкое внедрение в сферы производства и услуг инноваций, активная инвестиционная политика, всесторонняя государственная поддержка предпринимательства, продуманная региональная политика будут способствовать в перспективе еще более динамичному развитию не только национальной экономики страны, но и всех других сфер общественной жизни.

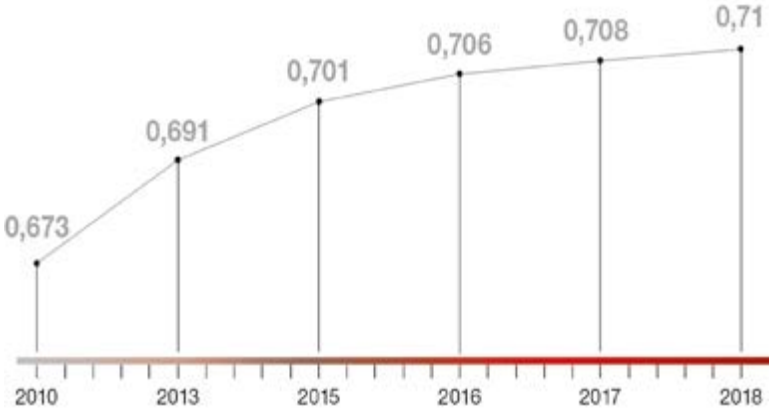
Система органов публичной власти

Основы конституционного строя: общая характеристика и историческая справка

Основу конституционного строя Туркменистана составляет Конституция Туркменистана, принятая 18 мая 1992 года и действующая в новой редакции от 14 сентября 2016 года. Закрепленные в ней нормы и положения имеют прямое действие. 25 сентября 2020 года принят Конституционный закон Туркменистана «О внесении изменений и дополнений в Конституцию

Рисунок 5. Индекс человеческого развития (2010–2018)

Figure 5. Human Development Report (2010–2018)*



* http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf

Туркменистана». Он вводится в действие с 1 января 2021 года. Согласно ст. 1 Конституции, Туркменистан – демократическое, правовое, светское государство, обладающее верховенством и полнотой власти на всей своей территории, самостоятельно проводящее внутреннюю и внешнюю политику. Государственное правление осуществляется в форме президентской республики.

Государственная власть в Туркменистане основывается на принципе разделения властей: законодательной, исполнительной и судебной (ст. 6 Конституции).

Туркменистан признает приоритет общепризнанных норм международного права, является полноправным субъектом мирового сообщества, в своей внешней политике придерживается принципов мирного сосуществования, отказа от применения силы, невмешательства во внутренние дела других государств.

Высшей ценностью общества и государства в Туркменистане является человек. Государство ответственно перед своим гражданином и обеспечивает создание условий для свободного развития личности.

Предусмотренные Конституцией Туркменистана права и свободы граждан не могут быть отменены или ограничены. Законы или иные правовые акты, противоречащие положениям Конституции, не имеют юридической силы.

Глава государства: общая характеристика правового статуса, основные полномочия. В соответствии со ст. 1 новой редакции Конституции от 14 сентября 2016 года, Туркменистан – президентская республика. Институт президентства в Туркменистане был введен Законом Туркменской ССР «Об учреждении президентской формы правления в Туркменистане и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Туркменской ССР», принятым 11 октября 1990 года[5]. 27 октября 1990 года в Туркменистане состоялись всенародные выборы первого Президента Туркменистана. Институту президентства в Конституции отведена специальная глава 2 (раздел III, ст.ст. 68–76) «Система органов государственной власти Туркменистана». Президент Туркменистана, согласно ст. 68 Конституции, «является главой государства и исполнительной власти, высшим должностным лицом Туркменистана, выступает гарантом государственной независимости и статуса нейтралитета Туркменистана, его территориальной целостности, соблюдения Конституции, прав и свобод человека и гражданина, и выполнения международных обязательств». Статья 69 Конституции устанавливает также, что «Президентом Туркменистана может быть гражданин Туркменистана, родившийся в Туркменистане, не моложе сорока лет, владеющий государственным языком, в течение предшествующих пятнадцати лет постоянно проживающий и работающий в Туркменистане».

Президент Туркменистана является одновременно главой государства и исполнительной власти, возглавляет систему исполнительной власти в Туркменистане. Исходя из этого, в соответствии со ст. 91 Конституции Президент Туркменистана является Председателем Кабинета Министров Туркменистана. Согласно ст. 70 Конституции, Президент Туркменистана избирается непосредственно народом Туркменистана сроком на семь лет и вступает в должность с момента принесения им присяги.

Президент Туркменистана подписывает законы, вправе не позднее чем в двухнедельный срок, используя право отлагательного вето, возвратить закон со своими возражениями в Парламент для повторного обсуждения и голосования. Кроме того, глава государства назначает дату проведения референдума, решает вопросы гражданства Туркменистана, обращается с ежегодными посланиями к народу и Меджлису Туркменистана о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

Президент Туркменистана является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Туркменистана; он формирует Аппарат Президента Туркменистана и Государственный совет безопасности Туркменистана и возглавляет его, назначает на должности и освобождает от должностей высшее командование Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований Туркменистана, утверждает военную доктрину Туркменистана. Президент Туркменистана имеет право издавать законы, а также обладает правом законодательной инициативы (ст. 82 Конституции), участвует в формировании органов судебной власти. С согласия Парламента назначает на должность и освобождает от должности председателя Верховного суда, Генерального прокурора Туркменистана, министра внутренних дел Туркменистана, министра адалат (юстиции) Туркменистана. Осуществляет помилование и амнистию, назначает на должность и освобождает от должности судей.

Глава государства руководит осуществлением внешней политики, представляет Туркменистан в отношениях с другими государствами, назначает и отзывает послов и других дипломатических представителей Туркменистана в иностранных государствах, при межгосударственных и международных организациях, принимает верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей иностранных государств. Президент Туркменистана может без специального уполномочия заключать международные договоры Туркменистана, рассматривать предложения о ратификации международных договоров Туркменистана, утверждать межгосударственные и межправительственные договоры Туркменистана, не подлежащие ратификации Меджлисом Туркменистана, но предусматривающих их утверждение Президентом Туркменистана.

5 Ведомости Верховного Совета Туркменской ССР. 1990. № 19–20. Ст.194.

Президент Туркменистана издает *указы, постановления и распоряжения*, имеющие обязательную силу на всей территории Туркменистана (ст. 72 Конституции). Акты Президента Туркменистана принимаются на основе и во исполнение Конституции и законов, они не должны противоречить им.

Помимо Конституции полномочия Президента Туркменистана предусмотрены в Законе Туркменистана «О Президенте Туркменистана», принятом 21 мая 2011 года.

С 14 февраля 2007 года Президентом Туркменистана является Гурбангулы Мяликгулыевич Бердымухамедов.

Правительство, система и структура органов исполнительной власти. Правительством Туркменистана, согласно ст. 91 Конституции, является Кабинет Министров Туркменистана как исполнительный и распорядительный орган. Председателем Кабинета Министров является Президент Туркменистана.

Президент Туркменистана формирует Кабинет Министров (Правительство). В соответствии со ст. 92 Основного закона, Кабинет Министров Туркменистана формируется Президентом в течение месяца после его вступления в должность и слагает полномочия перед вновь избранным Президентом. Кабинет Министров имеет свою структуру, состоящую из Председателя Кабинета Министров Туркменистана, заместителей Председателя Кабинета Министров, министров. Президент Туркменистана в качестве Председателя Кабинета Министров распределяет обязанности между заместителями Председателя Кабинета Министров Туркменистана; подписывает акты Кабинета Министров; принимает отставку Кабинета Министров и отдельных его членов; поощряет членов Кабинета Министров и налагает на них дисциплинарные взыскания.

Заместители Председателя Кабинета Министров Туркменистана осуществляют координацию и направляют деятельность министерств и других центральных органов государственного управления, контролируют их работу и дают им поручения по обеспечению выполнения указаний и актов Президента, постановлений и распоряжений Кабинета Министров. Они несут персональную ответственность за состояние дел в руководимых ими сферах деятельности, предварительно рассматривают проекты решений, вносимых в Кабинет Министров Туркменистана. В пределах своих полномочий заместители Председателя Кабинета Министров могут принимать обязательные для исполнения распоряжения.

Кабинет Министров Туркменистана осуществляет ряд важнейших функций, обеспечивает реализацию задач, стоящих перед исполнительной властью по таким важнейшим направлениям, как построение динамичной модели рыночных отношений на основе экономической реформы; создание благоприятных условий для предпринимательской деятельности, совершенствования и демократизации государственного управления; усиление и дальнейшее развитие экономических связей между хозяйствующими субъектами, регионами, взаимодействие с другими государствами по экономическим, валютно-финансовым, научно-техническим и другим вопросам; осуществление регулирования внешнеэкономической и таможенной деятельности и др.

Президентом Туркменистана в состав Кабинета Министров могут вводиться также и другие лица, являющиеся руководителями центральных органов исполнительной власти.

Основной формой организации и деятельности Кабинета Министров являются его заседания. Заседания Кабинета Министров проводятся Президентом Туркменистана. На заседаниях Кабинета Министров рассматриваются важнейшие вопросы внутренней и внешней политики, экономического и социального развития и принимаются решения. На заседаниях Кабинета Министров Туркменистана заслушиваются отчеты заместителей Председателя Кабинета Министров, министров, руководителей центральных органов государственного управления и хякимов о руководстве порученными им сферами деятельности, либо о работе, проделанной за определенный период (например, за квартал, шесть месяцев, девять месяцев, 11 месяцев или в целом за истекший год).

Кабинет Министров рассматривает также вопросы внешнеэкономических отношений Туркменистана, заключения межправительственных договоров; предложения Президента Туркменистана по совершенствованию системы государственного управления; отчеты Кабинета Министров Туркменистана, предоставляемые Президенту Туркменистана; меры и действия Правительства в чрезвычайных ситуациях; ход выполнения законов, актов Президента, решений Кабинета Министров и международных договоров Туркменистана; другие вопросы, имеющие общегосударственное значение.

По результатам рассмотрения вопросов, вынесенных на заседание Кабинета Министров, принимаются соответствующие решения, которые оформляются в форме постановлений либо распоряжений Президента Туркменистана.

Кабинет Министров Туркменистана организует исполнение законов Туркменистана, актов Президента Туркменистана и Национального Совета (Парламента) Туркменистана и его палат, осуществляет меры по обеспечению и защите прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, национальной безопасности. Кроме того, Кабинет Министров разрабатывает предложения по основным направлениям внутренней и внешней политики государства, программы экономического и социального развития страны, осуществляет государственное управление экономическим и социальным развитием; организует управление государственными предприятиями, учреждениями и организациями; обеспечивает рациональное использование и охрану природных ресурсов.

Одними из основных функций Кабинета Министров являются организация исполнения законов, систематический контроль за их исполнением органами исполнительной власти всех уровней и принятие необходимых мер по устранению допущенных нарушений.

Кабинет Министров Туркменистана принимает меры по укреплению денежной и кредитной системы, образует в случае необходимости комитеты, главные управления и другие ведомства при Кабинете Министров. Он вправе отменять правовые акты министерств и ведомств, а также органов местной исполнительной власти, решает также иные вопросы, отнесенные к его компетенции Конституцией, законами и иными нормативными правовыми актами Туркменистана.

Подробное регулирование организации и деятельности Кабинета Министров Туркменистана определены Законом Туркменистана «О Кабинете Министров Туркменистана», принятым Парламентом 24 ноября 1995 года. Кабинет Министров проводит внутреннюю и внешнюю политику Туркменистана, решает другие важнейшие вопросы экономического и социально-культурного развития в стране. Он наделен также соответствующими распорядительными полномочиями. Так, Кабинет Министров руководит деятельностью правительственных учреждений, а также деятельностью министерств и других центральных органов государственного управления, государственных предприятий и организаций, обеспечивает их согласованное взаимодействие между собой и осуществляет контроль за их деятельностью, возглавляет систему отраслевых (межотраслевых) органов государственного управления. В рамках предоставленных прав правительство вправе отменять акты министерств и ведомств.

Для реализации указанной компетенции Кабинет Министров Туркменистана на основании и во исполнение Конституции Туркменистана, законов, нормативных указов Президента Туркменистана издает *постановления и распоряжения*, обеспечивает их исполнение. Они определяют условия и порядок применения законов, обеспечивающих их выполнение. Кабинет Министров Туркменистана наделен также распорядительной властью, правом издания нормативных правовых актов, имеющих силу закона.

Парламент: общая характеристика правового статуса, основные полномочия. В настоящий момент представительным органом, осуществляющим законодательную власть в Туркменистане, является однопалатный Меджлис (Парламент) Туркменистана. С 1 января 2021 года с введением в действие Конституционного закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Туркменистана, принятого 25 сентября 2020 года, представительным органом, осуществляющим законодательную власть, станет Милли Генгеш (Парламент), состоящий из двух палат – Халк Маслахаты и Меджлиса.

Меджлис Туркменистана принимает Конституцию, конституционные законы, законы, постановления и другие акты (п.1 ст. 81 Конституции Туркменистана). Конституционный статус парламента отличает его от других органов государственной власти. В частности, во всех сферах деятельности парламент действует от имени народа Туркменистана. Кроме того, полновластие парламента обуславливается его ролью как верховного законодателя и регулятора общественно-политических и социально-экономических процессов и явлений в Туркменистане. Парламенту Туркменистана – носителю суверенитета народа – принадлежит вся полнота законодательной власти. В процессе своей работы он совершает две важнейшие социально-политические функции: выражает суверенитет народа, его волю в принимаемых актах и осуществляет суверенитет путем проведения в жизнь этих актов.

Халк Маслахаты формируется из расчета по восемь членов, избираемых халк маслахаты велаятов и Ашхабада, и восемь членов, назначаемых Президентом Туркменистана. Всего 56 членов Халк Маслахаты. Срок полномочий членов Халк Маслахаты – пять лет. Президент Туркменистана может досрочно прекратить полномочия назначенных им членов Халк Маслахаты. Халк Маслахаты формирует свой аппарат и другие необходимые органы (комитеты, комиссии).

Право законодательной инициативы в парламенте принадлежит Президенту, членам Халк Маслахаты, депутатам Меджлиса, Кабинету Министров и Верховному суду (ст. 65 Конституции). Указанные лица вправе вносить предложения в парламент о принятии законов, подготовке законопроектов.

Работа Национального Совета (Парламента) Туркменистана осуществляется в форме сессий, проводимых раздельно по палатам, а в необходимых случаях проводятся совместные заседания палат, например, для заслушивания ежегодных посланий Президента, выступлений глав зарубежных государств, при рассмотрении иных вопросов. Деятельность парламента состоит также из заседаний комитетов и комиссий и основывается на свободном обсуждении и коллективном решении вопросов, ответственности, подотчетности создаваемых им органов и избираемых должностных лиц, гласности, постоянном учете общественного мнения.

Меджлис состоит из 125 депутатов, избираемых народом на условиях всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы проводятся по одномандатным территориальным округам сроком на пять лет. В соответствии с п.1 ст. 81 Конституции Меджлис принимает законы, постановления и другие акты. Они принимаются на сессиях Меджлиса открытым либо тайным голосованием. Конституционные законы принимаются большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов Меджлиса. Законы, постановления и другие акты принимаются простым большинством голосов

от установленного числа депутатов Меджлиса. Законы, принятые Меджлисом, направляются на одобрение Халк Маслахаты. Халк Маслахаты может одобрить закон либо отклонить его. В случае, если Халк Маслахаты отклонил закон, принятый Меджлисом, то создается согласительная комиссия из представителей Халк Маслахаты и Меджлиса на паритетных началах. Принятые Парламентом законы и иные нормативные правовые акты имеют обязательную силу на всей территории Туркменистана.

Меджлис формирует из числа депутатов комитеты. Комитеты могут создаваться как на постоянной, так и на временной основе. Комитеты Меджлиса имеют свою внутреннюю организационную структуру и состоят из председателя комитета, его заместителя и членов, избираемых Меджлисом.

Комитеты вправе вносить предложения по повестке дня сессии Меджлиса, представлять доклады и содоклады по вопросам, относящимся к их ведению. В связи с разработкой законопроектов комитеты могут обращаться за официальным разъяснением к руководителям органов государственной власти и управления по вопросам, имеющим важное государственное и общественно-политическое значение. Кроме того, комитеты и комиссии вправе к своей деятельности привлекать ученых, специалистов, других работников, не являющихся депутатами.

Для работы над проектами законов и законодательными предложениями по инициативе комитетов Председателем Меджлиса могут создаваться подготовительные комиссии или рабочие группы, привлекаться депутаты, инициаторы законопроекта, сотрудники Экспертно-консультативного отдела Меджлиса, представители государственных органов и общественных объединений, специалисты и ученые.

Согласно Конституции, Национальный Совет (Парламент) Туркменистана вправе передавать Президенту Туркменистана право издания законов по отдельным вопросам с последующим утверждением со стороны Парламента. Однако Парламент Туркменистана никому не вправе передавать право издания законов: а) принятия Конституции и внесения изменений и дополнений в нее; б) административного и уголовного законодательства; в) судопроизводства.

В соответствии со ст. 81 Конституции Туркменистана Меджлис осуществляет контроль за исполнением законов и их толкование; рассматривает вопросы об одобрении программы деятельности Кабинета Министров; утверждает Государственный бюджет Туркменистана и отчет о его исполнении; основные направления внутренней и внешней политики государства и программы политического, экономического и социального развития страны.

Кроме того, Парламент решает вопросы о проведении всенародных референдумов, назначении выборов Президента, депутатов Меджлиса, членов велаятских, этрапских, городских представительных органов и Генгешей. По предложению Президента Туркменистана Парламент рассматривает также вопросы о назначении на должность и освобождении от должности Председателя Верховного суда, Генерального прокурора, министра внутренних дел, министра адалат (юстиции), избирает Уполномоченного представителя по правам человека в Туркменистане; учреждает государственные награды, награждает государственными наградами Президента, присваивает ему воинские звания и иные государственные звания; определяет соответствие нормативных правовых актов органов государственной власти Конституции; ратифицирует и денонсирует международные договоры; решает вопросы изменения Государственной границы и административно-территориального деления; рассматривает вопросы мира и безопасности; решает иные вопросы, отнесенные к полномочиям Меджлиса Конституцией и законами[6].

Судебная власть: система и структура, основные полномочия. Судебная власть в Туркменистане принадлежит только судам и осуществляется Верховным судом и другими судами, предусмотренными законом. Создание чрезвычайных судов и иных структур, наделенных полномочиями суда, не допускается[7].

В Туркменистане действуют Верховный суд, Арбитражный суд, велаятские суды и суды городов с правами велаята (суды областного уровня), а также этрапские суды и суды городов с правами этрапа.

Судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей. Судебная власть осуществляется посредством гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства[8].

Верховный суд является высшим судебным органом и осуществляет, в частности, надзор за рассмотрением гражданских, арбитражных, административных и уголовных дел в формах, предусмотренных процессуальным законодательством. Верховный суд состоит из председателя, его заместителей, судей, заседателей суда. Кроме предусмотренных законом случаев рассмотрения дел судьей единолично, Верховный суд действует в составе: Пленума, Президиума, судебных коллегий по гражданским, арбитражным, административным и уголовным делам.

В целях дальнейшего совершенствования судебной системы Туркменистана, обеспечения качественного рассмотрения имущественных споров, а также эффективного исполнения судебных решений 14 февраля 2000 года был образован Арбитражный суд Туркменистана. Решения Арбитражного суда Туркменистана могут быть обжалованы в кассационном и надзорном

6 Конституция Туркменистана. Туркменская государственная издательская служба. Ашхабад, 2016. Ст. 62.

7 Конституция Туркменистана. *Ведомости Меджлиса Туркменистана*. 2016. № 3. Ст. 131.

8 Закон Туркменистана «О суде» (новая редакция). *Ведомости Меджлиса Туркменистана*. 2014. № 4. Ст. 135.

порядке в Верховном суде Туркменистана[9]. Арбитражный суд Туркменистана состоит из Председателя и судей Арбитражного суда Туркменистана[10].

Порядок образования судов определяются законом Туркменистана. Так, Верховный суд, образованный в соответствии с Конституцией, может быть упразднен только путем внесения изменений в Конституцию. В то же время Арбитражный суд, велаятские суды и суды городов с правами велаята, а также этрапские суды и суды городов с правами этрапа создаются и упраздняются Президентом Туркменистана. Количество судей всех судов страны также определяется Президентом по представлению председателя Верховного суда[11].

Законодательство наделяет велаятские суды и Верховный суд полномочиями рассматривать дела в качестве суда первой инстанции. В то же время все гражданские дела и основной массив уголовных дел в первой инстанции рассматриваются этрапскими судами. Законодательство предусматривает обжалование судебных решений в кассационном порядке и в порядке надзора. Законодательство страны не предусматривает наличия суда присяжных. Действующий УПК определяет рассмотрение дел с участием народных заседателей и заседателей суда.

Рассмотрение уголовных дел небольшой и средней тяжести (кроме преступлений, совершенных несовершеннолетними) в судах первой инстанции осуществляется единолично судьей, а остальных – в составе судьи и двух заседателей суда. В то же время положения Арбитражного процессуального кодекса и нового Гражданского процессуального кодекса Туркменистана, который был введен в действие с 1 июля 2016 года, не предусматривают наличие института народных заседателей. Гражданские дела рассматриваются:

1) в суде первой инстанции – судьей единолично;

2) в суде кассационной и надзорной инстанции – в составе председательствующего судьи и не менее двух судей[12].

Рассмотрение гражданских дел в кассационном и надзорном порядке осуществляется судами в составе трех судей, а арбитражных – в составе не менее трех судей. В уголовном процессе рассмотрение дел в кассационном порядке и порядке надзора осуществляется судом в составе не менее трех судей.

Законодательство предусматривает процедуру пересмотра судебных решений по гражданским, арбитражным и уголовным делам в порядке надзора. В частности, вступившие в законную силу решения, определения и постановления всех судов по гражданским делам могут быть пересмотрены в порядке судебного надзора по протестам должностных лиц:

1) председателя Верховного суда и генерального прокурора – на решения, определения и постановления всех судов, включая постановления Пленума Верховного суда;

2) заместителей председателя Верховного суда и заместителей генерального прокурора – на решения, определения и постановления любого суда, за исключением постановлений Пленума Верховного суда;

3) председателей судов велаятского уровня и прокуроров велаятского уровня – на решения, определения и постановления судов низшего уровня и на кассационные определения судов областного уровня.

Согласно «Закону о суде», Верховный суд, в частности, изучает и обобщает судебную и арбитражную практику, организует работу по ведению судебной статистики и исполнению судебных решений, анализирует и обобщает статистические данные, дает руководящие разъяснения судам по вопросам применения законодательства при рассмотрении дел. Эти разъяснения обязательны для судов, а также других учреждений и должностных лиц, применяющих закон, по которым даны разъяснения[13].

Требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи, отличаются в зависимости от уровня конкретного суда. Так, кроме общего требования о наличии гражданства Туркменистана и высшего юридического образования, прохождении квалификационного экзамена, установлено, что:

1) судьей суда первой инстанции может быть назначен гражданин, достигший 25-летнего возраста, имеющий стаж работы по юридической специальности не менее двух лет;

2) судьей вышестоящих судов и Арбитражным судьей может быть назначен гражданин, достигший 30-летнего возраста, имеющий стаж работы не менее двух лет в качестве судьи[14].

Согласно Конституции страны, гарантируется равенство прав и свобод человека и гражданина, а также равенство человека и гражданина перед законом независимо от национальности, расы, пола, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, языка, отношения к религии, политических убеждений, партийной принадлежности либо отсутствия принадлежности к какой-либо партии[15].

Конституция Туркменистана и Закон Туркменистана «О суде» определяют, что судопроизводство и делопроизводство во всех судах Туркменистана ведется на государственном языке.

---

9 Закон Туркменистана об образовании Арбитражного суда Туркменистана. *Ведомости Меджлиса Туркменистана*. 2000. № 2. Ст. 24.

10 Закон Туркменистана «О суде» (новая редакция). *Ведомости Меджлиса Туркменистана*. 2014. № 4. Ст. 135.

11 Там же.

12 Гражданский процессуальный кодекс Туркменистана. *Ведомости Меджлиса Туркменистана*. 2015. № 3. Ст. 94.

13 Закон Туркменистана «О суде» (новая редакция). *Ведомости Меджлиса Туркменистана*. 2014. № 4. Ст. 135.

14 Там же.

15 Конституция Туркменистана. *Ведомости Меджлиса Туркменистана*. 2016. № 3. Ст. 131.

Местная исполнительная власть и местное самоуправление. Деятельность и полномочия местных органов исполнительной власти, порядок взаимоотношений с другими органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями, хозяйствующими субъектами определяется Законом Туркменистана от 10 мая 2010 года № 109-IV «О местных органах исполнительной власти». В соответствии с данным документом «Хякимлики велаята, этрапа, города являются местными органами исполнительной власти. Хякимлик образуется Президентом Туркменистана, хякимлик является юридическим лицом, его возглавляет хяким».

Конституция Туркменистана определяет, что исполнительную власть на местах осуществляют: в велаятах – хякимы велаятов, в городах с правами велаята (далее – велаят) – хякимы городов, в этрапах – хякимы этрапов, в городах с правами этрапов (далее – город) – хякимы городов. Хяким, заместители хякима назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Туркменистана. Хякимы руководят деятельностью органов управления на местах.

Согласно ст. 83 Конституции Туркменистана, систему местного самоуправления образуют Генгеши и органы территориального общественного самоуправления. В велаяте, этрапе, городе с правами велаята и этрапа образуются местные халк маслахаты, которые взаимодействуют с органами местной исполнительной власти и местного самоуправления в пределах действующего законодательства.

Достижение эффективности деятельности органов местного самоуправления находится в числе основных приоритетных задач в Туркменистане. В связи с этим в настоящее время в национальном Парламенте ведется разработка проекта Закона Туркменистана «Об органах местного самоуправления». В нем предполагается предусмотреть положения, связанные с совершенствованием деятельности Генгешей, повышением качества предоставляемых населению услуг.

Генгеши являются представительными органами народной власти города, этрапа, поселка, генгешлика. Территория одного или нескольких сел образует генгешлик. Генгеши не связаны отношениями административной соподчиненности. Члены генгеша избираются гражданами непосредственно сроком на пять лет. Генгеш избирает из своего состава арчына, который руководит работой генгеша (ст. 85 Конституции).

Арчины обеспечивают выполнение решений генгешей, актов органов государственной власти и управления, осуществляют управление объектами собственности органов местного самоуправления, исполнение местного бюджета, а также решают другие вопросы местного значения (ст. 81 Конституции).

Взаимодействие органов публичной власти на различных уровнях. Публичная власть в Туркменистане имеет двухуровневую структуру: государственный (национальный) уровень (высшие органы государственной власти, в том числе органы исполнительной власти) и местный (муниципальный) уровень (местные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, составляющие местную администрацию). На местном уровне органы публичной власти представлены местными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. На уровне местного самоуправления создаются исполнительные органы негосударственного характера – Генгеши, так как органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 7 Конституции Туркменистана).

Органы публичной власти Туркменистана – Национальный Совет (Парламент) Туркменистана, Кабинет Министров (Правительство), местные представительные органы в лице халк маслахаты велаятов, этрапов и городов, Генгеши – органы местного самоуправления, созданные в городах в этрапе, поселках, селах. Взаимодействие органов публичной власти на примере национального Парламента с Кабинетом Министров осуществляется по двум направлениям:

1) согласно ст. 77 Конституции, Парламент является представительным органом, осуществляющим законодательную власть в стране. Кабинет Министров, в соответствии со ст. 83 Конституции, обладает правом законодательной инициативы. Следовательно, взаимодействие между указанными органами публичной власти осуществляется в сфере законотворчества.

2) в соответствии со ст. 116 Конституции Генгеши могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с выделением материальных и финансовых средств, необходимых для их осуществления. Реализация переданных полномочий контролируется государством. Таким образом, конституционные положения свидетельствуют, что органам местного самоуправления делегируются отдельные полномочия органов публичной власти, необходимые для выполнения государственных программ на местах (например, строительство, социальная защита, благоустройство и т.д.).

Законодательство Туркменистана закрепляет взаимодействие между органами публичной власти на различных уровнях в следующем:

1) с точки зрения разграничения компетенции между различными ветвями власти в рамках разделения властей (ст. 6 Конституции Туркменистана);

2) в сфере соблюдения и исполнения Конституции и законов;

3) координации между органами публичной власти и органами местной исполнительной власти, особенно при вертикальном взаимодействии;

4) между органами публичной власти и органами местного самоуправления;

5) между органами публичной власти, политическими партиями и общественными объединениями и организациями, институтами гражданского общества.

Административная реформа. С приобретением государственной независимости вопрос создания эффективной системы государственного управления в Туркменистане стал одним из приоритетных направлений достижения долгосрочных целей развития страны. В качестве важного механизма в решении этого вопроса рассматривалась осуществление соответствующей административной реформы.

Первые десять лет становления государственности в Туркменистане характеризовались началом создания совершенно новой системы государственного управления на основе реорганизации ранее существовавшей советской системы управления.

Административные реформы, проведенные в государственном управлении Туркменистана, условно можно подразделить на два этапа: первый этап – 1991–2006 годы, второй этап – с 2007 года по настоящее время.

Первый этап административных реформ характеризуется осуществлением коренных преобразований в государственном управлении. С переходом от прежней советской плановой к рыночной экономике возникла необходимость в создании новой системы государственного управления. В этих целях была проведена работа по выстраиванию совершенно новой системы центральных и местных органов исполнительной власти, в результате которой был создан целый ряд новых министерств, ведомств, агентств, ассоциаций, были осуществлены реформы и в системе местных органов исполнительной власти. Бывшие области были переименованы в велаяты, вместо бывших облисполкомов появились велаятские хякимлики. Такая же реорганизация произошла в городах и районах. Вместо прежних городских и районных исполнительных комитетов были созданы городские и этрапские хякимлики.

В 2003 году в системе местных органов государственной власти в качестве местных органов представительной власти были созданы халк маслахаты в велаятах, этрапах и городах. Правовые основы деятельности местных представительных органов власти и местных органов исполнительной власти были закреплены в Законах Туркменистана «О местных представительных органах государственной власти» и «О местных органах исполнительной власти». В качестве представительных органов в поселках и селах страны вместо ранее действовавших сельских и поселковых советов появились Генгеши.

Второй этап административных реформ в государственном управлении был связан со вступлением в 2007 году в должность главы государства Гурбангулы Бердымухамедова, которым лично был инициирован целый ряд административных реформ. Проведенные в этот период реформы в государственном управлении направлены на достижение целей развития государства и обеспечения благополучия жизни народа.

В целях совершенствования административно-территориального устройства страны, приведения административно-территориальных делений в соответствие с современными требованиями, реализации предложений об объединении некоторых этрапов и городов, возвращения им их исторических наименований в 2017–2018 годах Меджлисом Туркменистана совместно с представителями соответствующих министерств и ведомств, хякимликами велаятов в городе Ашхабаде, Ахалском, Балканском и Лебапском велаятах были проведены соответствующие изменения в административно-территориальных делениях данных велаятов[16].

Система государственной и муниципальной службы: основные этапы становления, принципы организации. Государственная служба Туркменистана начала складываться по мере становления новой государственности. В частности, с провозглашением государственного суверенитета 22 августа 1990 года и независимости Туркменистана 27 октября 1991 года, а затем – после принятия Конституции 18 мая 1992 года в Туркменистане центральным стал вопрос формирования эффективной системы государственного управления как важнейшего фактора в достижении долгосрочных целей развития страны. Начальный этап становления молодого независимого государства характеризовался активным процессом государственного строительства, построением на демократической основе принципиально иного государственного управления в Туркменистане. Становление новой государственности в Туркменистане явилось началом создания новой системы государственного управления с учетом тех преобразований, которые происходили во всех сферах общественной жизни. Серьезный конструктивный вклад в становление системы государственного управления внесла Конституция Туркменистана. В ст. 46 Конституции провозглашалось, что *«граждане Туркменистана в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой имеют равное право на доступ к государственной службе».* Это означает равный доступ граждан к государственной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и т.д. Аналогичные положения содержатся и в ст. 28 Конституции Туркменистана. Содержанием понятия равного доступа к государственной службе является право граждан на занятие любой государственной должности без всякой дискриминации. Конституционные положения сыграли важную роль и имели большое значение в становлении основ государственной службы в Туркменистане, стали началом становления принципиально нового государственного аппарата и, соответственно, государственной службы в Туркменистане. В Туркменистане начался процесс преобразования функций и стиля работы

16 Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2016. № 2. Ст.Ст. 82, 87, 90; там же, № 3. Ст. 112.

министерств и других центральных ведомств. В качестве главного направления коренных преобразований в переходный период явились экономическая реформа, совершенствование организационных структур управления, изменение форм и методов государственного управления производственными процессами, демократизация ее основ. За этот период в процессе реформирования была создана собственная национальная модель управления на всех уровнях государственной власти с четкими разграничениями функций между всеми уровнями власти и переносом центра проведения реформ на нижние уровни местного государственного управления.

Первые годы независимости знаменуют собой становление новой государственности в Туркменистане, обусловившие перестройку функций и полномочий государственных органов и в целом всего государственного аппарата. Формирование принципиально иной системы органов государственной власти и управления и, соответственно, государственного аппарата характеризовалось расширением масштабов национальной экономики, внедрением новых технологий, условий хозяйствования в условиях многообразия форм собственности, усилением договорных начал, формированием элементов рыночных отношений в Туркменистане, необходимых на начальном этапе. Новая экономическая политика независимого и суверенного Туркменистана предусматривает перенесение центра тяжести на новые методы руководства на всех уровнях, широкую демократизацию, всемерную активизацию человеческого фактора. Решение указанных задач невозможно без четкой и слаженной работы государственной службы всех уровней.

Правовое обеспечение государственной службы, особенности правового статуса государственных служащих. Важное место в системе законодательства Туркменистана о государственной службе принадлежит Закону Туркменистана «Об этике и служебном поведении государственных служащих»[17]. В нем впервые используются основные понятия «профессиональная и служебная этика», «служебное поведение». В частности, согласно ст. 1 Закона, профессиональная этика – система моральных принципов, норм и правил поведения специалиста с учетом особенностей его профессиональной деятельности и конкретной ситуации. Под служебной этикой понимаются нормы и правила поведения, которые основываются на общественном мнении и традициях и направлены на сплочение трудового коллектива, создание здорового психологического климата и обеспечение высокого качества работы. Служебное поведение – совокупность норм, выражающих требования государства и общества к нравственной сущности государственной службы, которые являются основой для формирования правил поведения государственных служащих в ходе осуществления ими служебной деятельности. Кроме того, в Законе предусмотрены этические правила служебного поведения государственных служащих (глава III, ст.ст. 12–13).

Поскольку в Туркменистане отсутствуют специальные законодательные нормы о муниципальной службе, то положения Закона Туркменистана «О государственной службе» также применяются и к муниципальным служащим. Система местной власти в Туркменистане с момента введения в действие Конституции Туркменистана неоднократно совершенствовалась, в результате чего пережила ряд нововведений. Так, с провозглашением государственной независимости в 1991 году в Туркменистане были упразднены Советы народных депутатов, действовавшие ранее на территории областей районов, районов в городах, городах, поселках и селах. В первые годы независимости систему местной власти составляли органы местной исполнительной власти и Генгеши – представительные органы народной власти, формируемые на территории села, поселка и города в этрапе. В настоящее время ст. 67 Конституции Туркменистана установила, что государственная власть на местах осуществляется местными представительными и исполнительными органами. Согласно ст. 7 Конституции, в Туркменистане признается и гарантируется также местное самоуправление. Местное самоуправление самостоятельно, оно не входит в систему органов государственной власти. Систему органов власти на местах образуют: а) местные представительные органы – халк маслахаты (ст. 109 Конституции), местные исполнительные органы – хякимы (ст. 111 Конституции), а также органы местного самоуправления (ст. 115 Конституции). Конституционные положения, функции, полномочия и порядок деятельности халк маслахаты, их членов определены Законом Туркменистана «О местных представительных органах государственной власти» от 1 октября 2011 года.

Система должностей государственной гражданской и муниципальной службы. В ст. 10 Закона Туркменистана «О государственной службе» установлено, что «в центральных органах исполнительной власти могут быть учреждены должности государственной службы различных видов, которые распределяются по группам». Поэтому реестр государственных служащих в зависимости от принадлежности государственных служащих к той или иной группе может состоять из нескольких реестров, например, а) Сводного реестра должностей государственной гражданской службы Туркменистана; б) реестра должностей государственной гражданской службы; в) реестра государственных служащих органов местной власти.

Государственная гражданская служба представляет собой вид государственной службы, профессиональную деятельность граждан Туркменистана на должностях, указанных в Реестре должностей государственных служащих, обеспечивающих исполнение полномочий государственных органов, а также лиц, занимающих государственные должности.

17 Ведомости Меджлиса Туркменистана. 2016. Часть II. № 1. Ст. 49.

Граждане Туркменистана проходят государственную гражданскую службу в государственных органах на государственных должностях и должностях государственных служащих. В целях недопущения действий, которые могут привести к использованию статуса государственного служащего и основанного на нем авторитета в личных, групповых и иных неслужебных интересах отдельные категории государственных служащих принимают на себя запреты, ограничения и обязательства, установленные законами Туркменистана, при этом они ставятся в известность о правовых последствиях таких действий. Согласие на принятие запретов, ограничений и обязательств лиц, поступающих на государственную службу, фиксируется в письменной форме, а непринятие их является основанием для отказа при поступлении на государственную службу.

Такими обязательствами являются занятие предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, получение в связи с выполнением обязанностей по государственной должности вознаграждения (денежное и иное вознаграждение, услуги, оплата отдыха, транспортных и иных расходов) и подарков от физических и юридических лиц, открытие счетов в иностранных банках, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Туркменистана.

Государственным служащим запрещается также получение для себя или для третьих лиц выгоды в виде денег, ценностей, недвижимости и иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав или передачи имущества в аренду путем злоупотребления должностными полномочиями. Государственные служащие, принимающие на себя запреты, ограничения и обязательства, установленные законами Туркменистана, обязаны представлять сведения о доходах (ч. 1 ст. 13 Закона Туркменистана «О противодействии коррупции»). Кроме того, государственный служащий обязан представить сведения о своих расходах, а также о расходах своей супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в случаях и порядке, которые установлены нормативными правовыми актами Туркменистана (ч. 1 ст. 14 Закона Туркменистана «О противодействии коррупции»).

Лица, состоящие в близком родстве или свойстве с руководителями органов государственной власти и управления, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью, подлежат переводу на другую работу или в другую местность или увольнению с нее. Перевод служащих по признакам близкого родства или свойства на другую работу в том же органе государственной власти и управления или в его подразделениях либо в другую местность допускается только с письменного согласия служащего.

Государственные служащие отличаются от других категорий лиц, занятых определенной работой в различных организациях (учреждениях, предприятиях) общества, следующими признаками:

1) государственные служащие занимают должности только в государственных органах (органах государственной власти, в органах местного самоуправления, военных и правоохранительных органах);

2) государственные служащие осуществляют властную деятельность (организационную, распорядительную, руководящую, контрольную) и, следовательно, обладают соответствующими властными и организационно-распорядительными полномочиями;

3) государственные служащие могут применять меры государственного принуждения;

4) государственные служащие выполняют служебные обязанности за денежное вознаграждение из средств государственного (централизованного) или местного бюджетов, других источников финансирования, предусмотренных законодательством Туркменистана, являющихся оплатой их труда.

Все должности государственной гражданской службы включаются в соответствующие перечни (реестры). В свою очередь, Реестр должностей государственной гражданской службы – это перечень должностей государственной гражданской службы, классифицированных по государственным органам, категориям, группам, а также по иным признакам. Он позволяет классифицировать государственных служащих на соответствующие категории и группы.

Подготовка Реестра должностей государственных служащих Туркменистана будет способствовать также правильному определению роли и места каждой категории или группы государственных служащих, разграничению по имеющимся признакам и особенностям государственных гражданских служащих, государственных служащих органов местной власти (муниципальных служащих), установлению круга их обязанностей. Создание Реестра должностей государственных служащих Туркменистана важно и для формулирования квалификационных требований к каждой категории или группе государственных служащих по уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Государственные служащие проходят государственную службу в Национальном Совете (Парламенте) и его палатах (Халк Маслахаты и Меджлисе), Кабинете Министров Туркменистана и его Аппарате, Верховном Суде, Арбитражном суде и их аппаратах. Кроме того, государственные служащие проходят государственную службу в Аппарате Президента Туркменистана, Государственном совете безопасности, Управлении делами Аппарата Президента Туркменистана и Кабинета Министров Туркменистана, а также иных государственных органах, непосредственно обеспечивающих деятельность Президента Туркменистана, Кабинета Министров Туркменистана и их Аппарата.

К категории государственных служащих относятся также служащие, проходящие государственную службу в Высшей контрольной палате, органах прокуратуры, Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов и ее аппарате, а также министерствах и ведомствах. Каждая категория государственных служащих, в соответствии с положениями рамочного Закона Туркменистана «О государственной службе», имеет собственный правовой статус. Поскольку деятельность государственных служащих связана с обеспечением задач и функций государственной власти, а каждый орган имеет собственный статус, он и предопределяет статус государственных служащих. Например, государственными служащими являются также лица, проходящие службу в иных органах государственного управления, их территориальных подразделениях, дипломатических представительствах, консульских учреждениях и миссиях Туркменистана за рубежом.

Основным ядром кадров государственной службы в Туркменистане являются административные государственные служащие. Административные государственные служащие – это государственные гражданские служащие, не входящие в состав высших государственных должностных лиц, осуществляющие должностные полномочия на профессиональной основе в государственном органе.

Составной частью государственных служащих являются также государственные служащие местных органов государственной власти и местного самоуправления и их аппаратов (муниципальные служащие), служащие государственных нотариальных контор, таможенных органов, иных государственных органов и государственных организаций, приравненных к ним в соответствии с законодательством Туркменистана.

Заработная плата государственных служащих определяется на основе принципа равного вознаграждения за труд равной ценности путем установления минимального и максимального размеров должностных окладов для каждой группы должностей государственной службы. Руководитель государственной службы в государственном органе в пределах установленного фонда оплаты труда вправе устанавливать повышенный размер должностного оклада отдельному государственному служащему с учетом его профессии, квалификации, сложности труда, количества и качества выполненной работы. За добросовестное, творческое исполнение должностных обязанностей, продолжительную, безупречную государственную службу, выполнение поручений особой важности и сложности государственные служащие подлежат поощрению в порядке, установленном законодательством Туркменистана.

Для отдельных категорий государственных служащих в зависимости от особенностей и условий прохождения ими государственной службы законодательством Туркменистана, закрепляющим их правовой статус, устанавливаются гарантии их материального и социального обеспечения, неприкосновенности и личной безопасности. Государственным служащим наряду с основной работой в свободное от основной работы время не запрещается заниматься научно-исследовательской и преподавательской деятельностью и при этом получать надбавку к своей работе в соответствующих размерах. Например, 50 % – при наличии ученой степени доктора наук, 30 % – за наличие ученого звания профессора, 20 % – за наличие ученой степени кандидата наук, 10 % – за наличие ученого звания доцента.

К государственным служащим не относятся лица, работающие в государственных органах и осуществляющие их техническое обслуживание или выполняющие вспомогательные функции. Вспомогательный персонал осуществляет деятельность, которая напрямую не сопряжена с главным назначением государственного органа или организации, а необходима для обеспечения деятельности других государственных служащих, например, делопроизводители, референты, секретари, др.

Противодействие коррупции: правовые и организационные основы. В Туркменистане проводится систематическая работа по своевременному выявлению и пресечению правонарушений, связанных с коррупцией, выявлению и устранению вредных последствий, причин и условий, способствующих совершению правонарушений, связанных с коррупцией, обеспечению реализации принципа неотвратимости ответственности за правонарушения, связанные с коррупцией.

В 2005 году Туркменистан подписал документ о присоединении к международной Конвенции против коррупции, принятой Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 31 октября 2003 года за № 58/4. Таким образом, национальное законодательство Туркменистана по борьбе с коррупцией и ее пресечению совершенствовалось в соответствии с международными нормами права. В соответствии с международной Конвенцией против коррупции 1 марта 2014 года был принят закон Туркменистана «О противодействии коррупции», включающий четыре главы и 24 статьи. На основании закона «О противодействии коррупции» были внесены изменения и дополнения в некоторые нормативные правовые акты Туркменистана. Кроме того, этот закон определил основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы борьбы с ней, ее предупреждения, устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений, связанных с коррупцией, и ликвидации их последствий.

В 2017 году в соответствии с постановлением Президента Туркменистана была утверждена Государственная программа по борьбе с коррупцией и план по ее реализации на 2017–2020 годы. В настоящее время началась реализация новой Государственной программы по противодействию коррупции в Туркменистане и план по претворению ее в жизнь на 2020–2024 годы.

Борьбу с коррупцией в пределах своей компетенции обязаны вести все государственные органы и их должностные лица. Государственные служащие, принимающие на себя запреты, ограничения и обязательства, установленные законами Туркменистана, обязаны представлять сведения о доходах в порядке, установленном нормативными правовыми актами Туркменистана. Порядок проверки достоверности и полноты сведений о доходах граждан, претендующих на государственные должности и занимающих государственные должности, определяется актом Президента Туркменистана.

Подготовка и переподготовка кадров для системы государственного управления. Подготовка и переподготовка государственных служащих осуществляется в Туркменистане преимущественно в специализированном учебном центре – в Академии государственной службы при Президенте Туркменистана, созданной Указом Президента Туркменистана от 12 сентября 2008 года. На Академию возложена миссия стать своеобразной научной и методической базой государственного управления, а также обеспечить создание целостной национальной системы подготовки госслужащих и повышения их профессионального уровня. Двухгодичная учеба в Академии госслужбы приравнивается ко второму высшему образованию. Академия осуществляет деятельность по таким направлениям, как повышение потенциала государственных служащих в сфере законодательных и правовых основ, а также изучение полномочий, прав и обязанностей представителей системы органов государственной власти и управления. Важная часть учебного процесса – совершенствование профессиональных навыков госслужащих в разработке и реализации планов социально-экономического развития, в сфере государственного управления, планирования, контроля и проверки принимаемых решений.

Академические группы слушателей формируются по следующим категориям: переподготовка служащих государственного аппарата – срок обучения два года с отрывом от производства; повышение профессионального уровня служащих государственного аппарата – срок обучения пять месяцев без отрыва от производства; повышение профессионального уровня служащих государственного аппарата по коммерческому арбитражу – срок обучения четыре месяца без отрыва от производства; повышение профессионального уровня служащих органов местной власти и самоуправления – срок обучения два месяца без отрыва от производства.

Учебный процесс осуществляется на основе ежегодно разрабатываемых планов и программ, которые утверждаются на заседании Ученого совета Академии. Учебный процесс включает проведение научно-практических конференций, тематических семинаров, круглых столов, деловых игр, дискуссий, подготовку курсовых и выпускных работ на актуальные темы. Активно используются в процессе обучения широкие возможности современных информационных технологий. Уже второй год в учебном процессе используются возможности компьютерной программы «Moodul».

Слушатели Академии имеют возможность совершенствовать навыки делового общения, поведения в кризисных ситуациях, пройти специальную подготовку по различным направлениям административно-управленческой деятельности. Для каждой категории слушателей разрабатываются учебные программы, которые условно делятся по следующим тематическим направлениям: философия, социология, политология, иностранный язык, этика делового общения, основы дипломатического протокола, делопроизводство, риторика, полемика, право, экономика, менеджмент, социальная статистика, демография.

С 1 сентября 2020 года в соответствии с Постановлением Президента Туркменистана № 1606 от 24 января «О вопросах Академии государственной службы при Президенте Туркменистана» началось обучение в магистратуре на платной основе по направлениям «Цифровое управление» и «Правовые основы местного самоуправления». В следующем учебном году будут открыты также магистерские курсы по таким направлениям, как «Управление образованием и наукой» и «Управление персоналом».

За прошедшие более чем 10 лет Академия накопила определенный опыт сотрудничества с международными организациями. Так, совместный проект Академии и Программы Развития ООН «Оказание содействия Академии государственной службы при Президенте Туркменистана», стартовавший в 2010 году, был нацелен на совершенствование системы государственной службы, в частности, нормативно-правовой базы государственной службы, и поддержание институционального развития Академии. Программа развития ООН продолжает оказывать содействие Академии государственной службы по совершенствованию системы управления в контексте достижения Цели 16 Повестки дня – 2030, так как только при наличии эффективной системы государственного управления, инклюзивного доступа к качественным услугам и прозрачных государственных институтов может быть обеспечено устойчивое развитие. Так, при содействии странового офиса Программы Развития ООН реализован совместный проект «Оказание содействия Академии государственной службы при Президенте Туркменистана» на 2017–2019 годы», цель которого – институциональное развитие и повышение потенциала слушателей и профессорско-преподавательского состава. В рамках совместного проекта были проведены национальная конференция, семинары, тренинги, круглые столы с участием международных экспертов, а также разработано учебно-методическое пособие.

Академия активно сотрудничает с Фондом народонаселения ООН, который оказывает техническую поддержку в создании мультимедийных учебных материалов. Преподаватели и слушатели Академии участвуют в зарубежных поездках по обмену опытом в

сфере подготовки госслужащих. Стартовавший в 2017 году совместный проект Академии государственной службы и Европейского Союза «Повышение потенциала государственной службы в Туркменистане» нацелен на повышение профессионального уровня госслужащих и совершенствование образовательного процесса в данной сфере, в частности, на изучение международного опыта, ознакомление с инновационными методиками европейских высших школ и научно-исследовательских центров.

Наряду с Академией госслужбы в подготовке и повышении квалификации кадров государственных органов принимают участие и другие высшие учебные заведения страны. В соответствии с Постановлением Президента Туркменистана «Об открытии факультетов повышения профессиональной квалификации в высших учебных заведениях» часть вузов страны стала представлять специалистам соответствующих министерств и ведомств возможность повышать профессиональный уровень в своей области деятельности.

Целью программы по повышению квалификации и переподготовки руководящих педагогических кадров, реализуемой, например, Министерством образования и Национальным институтом образования Туркменистана, является обеспечение высокого потенциала педагогических кадров в образовательных учреждениях. Повышение квалификации госслужащих системы здравоохранения осуществляется на соответствующих курсах, функционирующих при Медицинском университете, на которых слушатели осваивают новые методы и технологии организации работы медицинских учреждений. Подобные же программы реализуются и другими министерствами и ведомствами на базе соответствующих высших учебных заведений.

Особенности цифровой трансформации системы государственного и муниципального управления. Концептуальную основу формирования электронного правительства и предоставления государственных услуг в электронном виде составляет Концепция развития цифровой экономики на 2019–2025 годы, направленная на повышение эффективности управления государственных органов власти, устойчивое функционирование отраслей народного хозяйства и социальной сферы страны за счет широкого использования информационных технологий.

Важная роль в этой работе отводится нормативно-правовому обеспечению государственной политики в сфере управления цифровизации на центральном и местном уровнях. Так, например, в законах Туркменистана «Об электронном документе», «О связи», «Об информации и ее защите», «О правовом регулировании развития сети Интернет и оказания интернет-услуг в Туркменистане» определены организационно-правовые основы по формированию и развитию электронного правительства, которое открывает широкие возможности для создания эффективных систем, способствующих долгосрочному экономическому росту и достижению высокой производительности, а также улучшению взаимодействия всех звеньев государственной власти. Эта система способствует увеличению доли информационных технологий и телекоммуникаций в структуре валового внутреннего продукта, повышению эффективности государственного управления центрального и местного уровня, автоматизации и централизованному планированию всех видов основных производственно-экономических процессов.

Концепция развития цифровой экономики представляет собой своеобразную «дорожную карту» технологической трансформации всех отраслей и государственного управления ими, формирования экономики знаний на основе ресурсного и научно-технического потенциала страны. Концепция включает семь глав, отражающих современное состояние системы информационно-коммуникационных технологий Туркменистана, цели, задачи, пути и механизмы их развития, а также ожидаемые результаты. Выполнение задач, описанных в документе, разделено на три этапа: первый – 2019 год, второй – 2020–2023 годы и третий – 2024–2025 годы.

На первом этапе реализации Концепции созданы государственный уполномоченный орган, межведомственная комиссия в составе руководителей министерств, ведомств и других организаций. На этой стадии также был проведен мониторинг технической базы хозяйствующих субъектов для подготовки к цифровизации. Осуществлена комплексная работа по усовершенствованию материально-технической базы, законодательной платформы, приняты системные меры по повышению квалификации кадров. Предусмотрено определить организационные вопросы, рассчитать объемы бюджетного финансирования. В течение 2019 года в стране прошли тендеры на покупку соответствующего технического оборудования, определен примерный объем инвестиций, запущены пробные проекты и проанализированы возможности их внедрения во всех отраслях.

Второй этап реализации концепции подразумевает более широкое и комплексное внедрение систем цифровой связи, развитие услуги «одного окна», внедрение цифровой отчетности и учета в системе государственного управления, планирования и контроля.

На третьем этапе намечено выполнение проектов цифровизации в отраслях туркменской экономики, ее интеграции в международную цифровую экономическую систему, а также внедрение инновационных форм по разработке и принятию комплексных решений стратегической направленности на уровне министерств и ведомств, органов местной власти и самоуправления. Оцифровка хозяйственных, производственных, управленческих процессов позволит создавать «умные» города, в которых потребности населения удовлетворяются более полно и оперативно. Новые технологии также создают дополнительные рабочие места, например, в области компьютерных

наук и информационных технологий. В этой связи возрастет необходимость подготовки высококвалифицированных специалистов, государственных служащих, в том числе в сфере цифровой экономики и управления.

Одной из ключевых задач является обеспечение всеобщей доступности цифровых и мобильных услуг. Следовательно, Национальная программа по коренному преобразованию социально-бытовых условий населения сел, поселков, городов, районов и районных центров продолжится в новом качестве – на уровне цифровизации регионов и глубинки, став мощным катализатором их социально-экономического развития и совершенствования государственного управления в условиях цифровой трансформации рынка.

Этапы и показатели формирования электронного правительства. Формирование электронного правительства в Туркменистане осуществляется по разным направлениям. Большое внимание уделяется развитию области связи и Интернета, обеспечивающих сбор информации, взаимный обмен информацией, хранение и обработку данных, а также разработке цифровых платформ по работе с информацией. Внедрение интеллектуальных технологий способствует созданию более эффективной государственной системы управления финансовой информацией, обеспечивающей точный контроль за бюджетными средствами, их рациональное управление и использование.

Главным преимуществом данного механизма является увеличение скорости и оперативности работы финансовой системы и экономики в целом за счет автоматизации, обеспечения эффективности, достоверности, точности и высокого качества сведений, предоставляемых участниками процесса по подготовке, исполнению бюджета и составлению отчетности.

В целях совершенствования организации работ государственных органов статистики уделяется пристальное внимание укреплению их материально-технической базы. Приоритет остается за процессом освоения современных методов сбора, обработки и передачи статистической информации, что является важным компонентом информационной открытости органов публичной власти, разработки стратегических планов развития и анализа реализации выполнения государственных программ и проектов.

Большое значение в обеспечении национальной экономики инвестиционными ресурсами имеет банковская структура, в которой постоянно осуществляется работа по внедрению современных технологий, расширяющих спектр банковских услуг – безналичные расчеты и платежи, банковские карты, система «Интернет-банкинг», позволяющая управлять своими счетами и проводить банковские операции круглосуточно.

Внедрение цифровых инновационных технологий в отраслях промышленности направлено на повышение эффективности поиска, добычи и переработки углеводородного сырья и полезных ископаемых, достоверность отчетности, сокращение потерь, повышение производительности труда и безопасности производства.

Цифровизация транспортно-коммуникационной сферы в значительной степени обеспечила улучшение качества и расширение количества услуг, а также способствовала увеличению объемов транзитных перевозок. Внедрение цифровых управленческих блоков открыло широкие возможности для управления в автоматизированном порядке движением всех видов транспорта в режиме реального времени.

Важным и основополагающим трендом государственной политики Туркменистана в сфере цифровизации являются этапность и качественные показатели развития электронного правительства, предоставление услуг в электронном виде и информационная открытость органов публичной власти.

Во всех сферах государственной власти Туркменистана реализуются проекты, направленные на создание коммуникационного устройства на базе современных технологий, что позволяет значительно увеличивать объем, качество и ассортимент услуг связи и доступ в Интернет во всех регионах страны. В настоящее время в Туркменистане число пользователей Интернета превысило два миллиона человек.

В ускорение процессов цифровизации государственного управления вносит свой определенный вклад и Академия государственной службы, которой осуществляются краткосрочные курсы по информационным технологиям для руководителей министерств, ведомств и органов местной власти в рамках реализации Концепции развития цифровой экономики.

Развитие науки в цифровой среде направлено на создание инновационных технологий, применение современных методов и передового опыта по созданию крупных проектов, вносящих вклад в развитие экономики страны и поэтапной трансформации системы государственного управления на основе передового международного опыта и лучших национальных практик.

Таким образом, развитие передовых форм и методов внедрения информационных технологий создает большие возможности для достижения устойчивого экономического роста, инвестиционной активности, повышения эффективности государственного управления на центральном и местных уровнях.

Направления цифровой трансформации и перспективы развития «цифрового государства». Цифровая трансформация системы государственного и местного управления имеет стратегического значение для развития Туркменистана и направлена прежде всего на совершенствование системы электронных услуг во всех сферах жизнедеятельности страны.

В данном контексте планируется реализация проекта по созданию национального дата-центра для хранения и обработки данных, размещения серверного и сетевого оборудования и подключения абонентов к каналам сети Интернет. Все это создаст возможность для оказания различного рода услуг отраслевым министерствам, ведомствам и органам местной власти. Например, откроет широкие возможности для

того, чтобы развивать транспортно-логистическую систему, Интернет-торговлю и Интернет-маркетинг, проводить дистанционные интерактивно-мультимедийные обучающие занятия, совершенствовать систему здравоохранения и т.д.

В последнее время такие важные мероприятия государственной и социально-экономической жизни, как заседания Правительства, национального Парламента, совещания министерств и ведомств, крупные научные форумы и конференции международного и межстранового уровня, проводятся в режиме цифровой видеосвязи.

При компании электросвязи «Туркментелеком» создано управление развития цифровой экономики, в котором функционируют четыре отдела: проектирования и технического контроля, разработки правовых актов, контроля над исполнением государственных решений по развитию цифровой экономики, а также контроля за внедрением информационно-коммуникационных технологий. Управление ведет разработку законодательной платформы, регламентирующей создание единой базы цифровых данных для физических лиц, а также координируют комплексную работу по внедрению электронного документооборота, совершенствованию инфраструктурных элементов цифровой экономики, повышению квалификации кадров. По сути, разрабатывается четкий, пошаговый план действий, нацеленных на формирование платформы для комплексной цифровой трансформации с учетом потребностей государства и общества, а также на внедрение новейших информационно-телекоммуникационных технологий.

С целью выявления талантливой молодежи в области ИКТ в Туркменистане объявлен конкурс «Цифровое решение – 2020» по следующим номинациям: здравоохранение, наука и образование, промышленность, транспорт и коммуникации, сфера услуг, среднее и малое предпринимательство, «умный город».

Таким образом, в программе развития «цифрового государства» Туркменистана нашли отражение мероприятия по переводу различных подсистем управления страны на цифровую основу и определены направления и задачи в этом направлении таких важных сфер и отраслей, как экономическая, финансовая и банковская системы, нефтегазовая индустрия, промышленность, отрасли коммуникации, строительство, энергетика, жилищно-коммунальное хозяйство, агропромышленный комплекс, система торговли и услуг, а также сферы государственного и местного управления.

Доверие граждан политическим институтам

О довольно высоком уровне доверия граждан Туркменистана своему политическому руководству свидетельствует ярко демонстрируемая ими активность на выборах Президента Туркменистана и депутатов Меджлиса. Эти выборы всегда проходят при высокой явке избирателей. Как показывают результаты выборов, стабильно высоким является доверие граждан к лидеру нации – Президенту Туркменистана Гурбангулы Бердымухамедову. Практически единогласно проголосовав на выборах за главу государства, граждане Туркменистана выразили свою поддержку проводимым им масштабным реформам и преобразованиям.

За пройденные годы во многих сферах Туркменистана, прежде всего в государственном управлении, экономике, произошли значительные изменения, заложены фундаментальные основы для достижения стратегических целей, определенных на перспективу. Под руководством Президента Туркменистана реализованы и осуществляются комплексные национальные программы, начаты процессы цифровизации, которые придают значительное ускорение социально-экономическому развитию.

Претворяются в жизнь крупные проекты в различных отраслях промышленности, топливно-энергетическом комплексе, транспортно-коммуникационном секторе и других, которые нацелены на повышение экспортного потенциала страны и благополучия народа. Масштабные преобразования, инициированные Президентом Гурбангулы Бердымухамедовым, вывели Туркменистан в ряд динамично развивающихся государств, подняли его статус на мировой арене. Несомненно, международный авторитет Туркменистана зависит от того, насколько эффективно осуществляются в стране демократические процессы. Строительство демократического государства требует политической воли и дальновидности, а также организационных навыков и энергии, которые демонстрирует туркменский лидер, взяв за основу реформ социальные ориентиры и стимулируя развитие в стране гражданских институтов, многопартийности, предпринимательства.

Важным шагом в этом направлении является переход в Туркменистане к двухпалатной структуре национального Парламента. Национальный Совет (Парламент) состоящий из двух палат – Халк Маслахаты и Меджлиса – значительно расширит народное участие в решении государственных задач. С одной стороны, двухпалатная система представительного органа, осуществляющего законодательную власть в стране, опирается на опыт зарубежных государств в этой сфере, а с другой – отражает национальные демократические традиции. Именно органичное сочетание глубоко народных устоев с новацией, преемственности с реформаторством обусловили характерную особенность современной туркменской политической культуры.

Президент Гурбангулы Бердымухамедов сделал национальное историческое наследие одним из важных ресурсов модернизации страны и развития общества, выстроив стратегию и тактику освоения новых возможностей роста на многовековом опыте народа, его исконных мировоззренческих ориентирах.

Смелые по замыслу и размаху, но взвешенные и дальновидные, с точно рассчитанным прицелом, инициативы главы государства положили начало концептуально новым проектам и направлениям развития страны, ориентированным на самый передо-

вой международный опыт и дальнейшую успешную интеграцию Туркменистана в мировое политическое и экономическое пространство как достойного, надежного и серьезного партнера, способного влиять на глобальные геополитические процессы.

На глазах всего мирового сообщества претворялись в жизнь грандиозные планы Президента Гурбангулы Бердымухамедова, обретали реальные очертания смелые замыслы. Показателями успешности всех реформ туркменского лидера стали стабильный рост ВВП, диверсификация промышленности, создаваемые практически с нуля импортозамещающие отрасли и открытие новых экспортных возможностей. Беспрецедентные темпы ускорения получили взаимовыгодное международное сотрудничество, привлечение иностранных инвестиций, глубокая перестройка всего механизма управления народным хозяйством, развитие рыночных отношений и частного сектора.

В панораме больших дел и событий практически невозможно выделить отдельные, пусть и выдающиеся, результаты. И это главная особенность всех реформ и преобразовательных программ, инициированных Президентом Туркменистана – их инновационный характер, направленность на обеспечение благополучной жизни народа.

Нет сомнений, что все новые цели, поставленные главой государства, будут достигнуты, ведь, как показала практика, в том числе минувшего года, мы способны претворять в жизнь самые грандиозные планы. Именно значительные свершения и большие успехи Туркменистана, отразившиеся на жизни каждого туркменистанца, сегодня определяют высочайший уровень доверия граждан страны своему Президенту – Гурбангулы Бердымухамедову.

Заключение

За 30 лет своей постсоветской истории Туркменистан смог добиться впечатляющих результатов. Провозгласив себя независимым государством в 1991 году, Туркменистан пошел по пути строительства государства, основанного на демократических принципах при всеобщей поддержке населения. Строительство государства, основанного на общечеловеческих ценностях с национальной (в позитивном смысле этого слова) спецификой, дало положительные результаты.

Прекрасно понимая, что выстраивать властную структуру в демократическом государстве можно только разработав и приняв основополагающие законодательные акты на основе Конституции Туркменистана, руководство страны, по сути, провело законодательную революцию, которая была поддержана и одобрена гражданами Туркменистана. Конечно, часть принятых в начальные годы независимого развития законов и правовых документов претерпела впоследствии существенные изменения, в которых нашли свое отражение нормы, соответствующие международной демократической практике.

На международной арене Туркменистан выстраивает свои отношения с мировым сообществом на основе взаимоуважения, невмешательства и нейтралитета.

Опираясь на огромные сырьевые ресурсы, Туркменистан стал развивать перерабатывающие отрасли с высокой добавленной стоимостью, что позволило диверсифицировать экономику и добиться появления и развития новых отраслей промышленности.

Во избежание возникновения дефицита в высококвалифицированных инженерных и технических кадрах и в высокоинтеллектуальных работниках науки и культуры руководство страны уделяет огромное внимание и выделяет немалые ресурсы для развития научно-образовательной сферы.

На стабильное сохранение гражданского согласия в стране в течение всех прошедших лет независимости оказывает влияние политика социально ориентированной экономики, признанный мировым сообществом статус постоянного нейтралитета, высокое доверие граждан страны к институтам власти, а прежде всего к главе государства – Гурбангулы Бердымухамедову, который шаг за шагом уверенно ведет свой народ к великому будущему.

Литература

Бердымухамедов Г. Туркменистан на пути достижения Целей устойчивого развития. Туркменская государственная издательская служба. Ашхабад, 2018.

Туркменистан сегодня и завтра. Ашхабад, 1999.

Добровольный национальный обзор Туркменистана по ЦУР. Ашхабад, 2019.

Хаитов М.О. Становление и развитие государственной службы в Туркменистане. *Политика и Общество*. *Научно-теоретический журнал*. 2017. № 5. С. 90–98.

Human Development Report 2019 – Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century. *http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf*

References

Berdimuhamedov G. Turkmenistan on the way to achieving the sustainable development Goals. Turkmen state publishing service. Ashgabat, 2018. In Russian

Turkmenistan today and tomorrow. Ashgabat, 1999. In Russian

A voluntary national survey of Turkmenistan at the LRC. Ashgabat, 2019. In Russian

Khaitov M. O. Formation and development of the state service in Turkmenistan. *Politika i Obschestvo. Nauchno-teoreticheskiy zhurnal*. 2017. № 5. Pp. 90–98. In Russian

Human Development Report 2019 – Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century. *http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf.* In English