DOI: 10.22394/2070-8378-2021-23-4-90-118

Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Кыргызская Республика

АЛМАЗБЕК АКМАТАЛИЕВИЧ АКМАТАЛИЕВ, **кандидат философских наук, профессор, ректор**
Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики (Кыргызская Республика 720040 Бишкек, ул. Панфилова, 237). E-mail: a.akmataliev@apa.kg

ЧОЛПОН ШАБДАНБАЕВНА АБДЫРАМАНОВА, **кандидат политических наук, доцент, директор Института исследований развития государственного управления**
Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики (Кыргызская Республика 720040 Бишкек, ул. Панфилова, 237). E-mail: abdyramanovacholpon@mail.ru

Аннотация: В статье рассматриваются особенности развития кыргызской государственности после обретения независимости в 1991 году. Авторы отмечают, что с распадом Советского Союза кардинальному реформированию подверглась не только экономическая система, но и система государственного управления и государственной службы, от которой требовался соответствующий произошедшим изменениям ответ. Становление молодого Кыргызского государства сопровождалось катастрофическим падением производства, галопирующей инфляцией, резким ростом бедности и преступности. Однако последовательная политика государства позволила минимизировать отрицательные тенденции, обеспечить понятную, прозрачную законодательную основу изменений, взять курс на борьбу с коррупцией, провести необходимые реформы, что обеспечило Кыргызстану возможность стать примером открытой малой экономики, предпринявшей стратегические меры для утверждения новых рыночных институтов. Развитие политической системы привело к тому, что в 2017 году в Кыргызской Республике впервые в новейшей истории государств Центральной Азии была осуществлена мирная передача президентской власти. Действующая Конституция ограничивает президентские полномочия одним шестилетним сроком.

Ключевые слова: Кыргызская Республика, президент, административная реформа, борьба с коррупцией, стратегические изменения, реформа экономики, государственная служба

Статья поступила в редакцию 6 июля 2020 года.

Акматалиев А.А., Абдыраманова Ч.Ш. Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Кыргызская Республика. *Государственная служба*. 2021. № 4. С. 90–118.

EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE POST-SOVIET COUNTRIES. KYRGYZ REPUBLIC

ALMAZBEK AKMATALIEVICH AKMATALIEV, **Cand. of Sci. (Philosophy), Professor, Rector**
Academy of Public Administration under the President of the Kyrgyz Republic (237, Panfilov St., Bishkek, 720040, Kyrgyz Republic). E-mail: a.akmataliev@apa.kg

ABDYRAMANOVA CHOLPON SHABDANBAEVNA, **Cand. of Sci. (Political Science), Associate Professor, Director of the Research Institute of Public Administration**
Academy of Public Administration under the President of the Kyrgyz Republic (237, Panfilov St., Bishkek, 720040, Kyrgyz Republic). E-mail: abdyramanovacholpon@mail.ru

Abstract: The article examines the features of the development of Kyrgyz statehood after gaining independence in 1991. With the collapse of the Soviet Union, not only the economic system but also the system of public administration and civil service underwent a complete reform, since it was also required to respond to the changed realities. The formation of the young Kyrgyz state was accompanied by a catastrophic decline in production, inflation, an increase in poverty and crime. However, the actions of the authorities minimized negative trends and provided a clear and transparent legislative basis for changes in the country. The political decisions allowed starting the fight against corruption, carrying out the necessary reforms, and providing Kyrgyzstan with the opportunity to become an example of a small open economy that has taken strategic measures to establish new market institutions. In 2017, for the first time in the modern history of the Central Asian states, a peaceful transfer of presidential power was carried out in the Kyrgyz Republic. The current constitution limits presidential powers to one six-year term.

Keywords: the Kyrgyz Republic, president, administrative reform, fight against corruption, strategic changes, economic reform, civil service

The article was received on July 6, 2020.

Akmataliev A.A., Abdyramanova Ch.Sh. Evolution of public administration in the post-Soviet countries. Kyrgyz Republic. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2021. No. 4. P. 90–118.

Общая характеристика страны

Кыргызская Республика (Кыргызстан) расположена в северо-восточной части Центральной Азии и граничит: на юге — с Республикой Таджикистан, на севере — с Республикой Казахстан, на западе — с Республикой Узбекистан и на востоке — с Китайской Народной Республикой. Столица Кыргызской Республики, город Бишкек, расположена в Чуйской области. Вторым по значимости является город Ош, который имеет статус южной столицы. В Кыргызской Республике имеются 7 областей: Чуйская, Ошская, Нарынская, Баткенская, Таласская, Джалал-Абадская, Ыссык-Кульская, в составе которых имеются 40 районов.

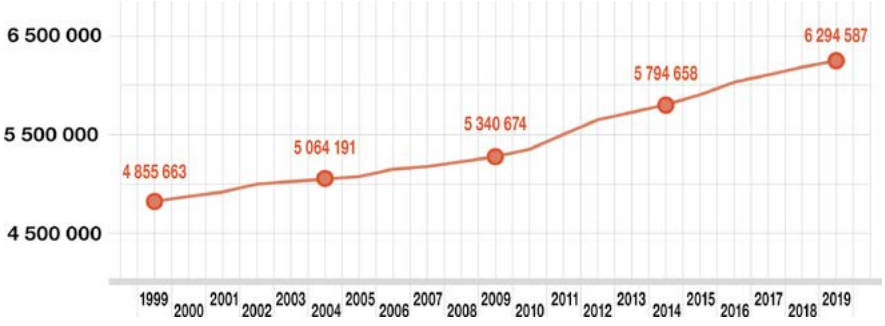
До 1960-х годов население республики быстро росло за счет миграционного и естественного прироста, последний был особенно значительным у сельских киргизов, узбеков и других среднеазиатских народов. 25 ноября 2015 года население Киргизии достигло 6 млн человек.

Бóльшая часть населения сосредоточена на юге республики — Ошской, Джалал-Абадской, Баткенской областях и городе Ош (3,4 млн жителей, или 53 % населения республики), население которых проживает большей частью в киргизской части Ферганской долины. Также значительная доля населения сконцентрирована в Чуйской долине (Чуйская область и город Бишкек: 1,9 млн жителей, или 31 % населения республики). Самые густонаселенные области (включая население городов республиканского значения) — Ошская и Чуйская[1] (**рисунок 1, 2**).



Рисунок 1. Динамика численности населения, 1990–2019 годы

Figure 1. Population dynamics, 1990–2019



Культура Кыргызстана формировалась под сильным воздействием кочевой жизни. Кроме того, на нее оказали влияние культуры России, Персии и Турции, и все же она осталась довольно самобытной и уникальной. Связь кыргызской культуры с природой прослеживается везде: от дизайна до музыки. Кыргызский эпос «Манас» — невероятно длинное стихотворение, которое передавалось устно от одного поколения к другому, был включен в Книгу рекордов Гиннесса как самый длинный эпос в мире (почти 500 тыс. строк). Творчество всемирно известного кыргызского писателя Чынгыза Айтматова пронизано мифологическими, эпическими мотивами, в его произведения вплетены легенды, притчи. По праву 1960-е годы считают

1 Численность населения Кыргызской Республики на 1 января 2019 года. Национальный статистический комитет Кыргызской Республики.

Рисунок 2. Плотность населения Кыргызской Республики

Figure 2. Population density of the Kyrgyz Republic

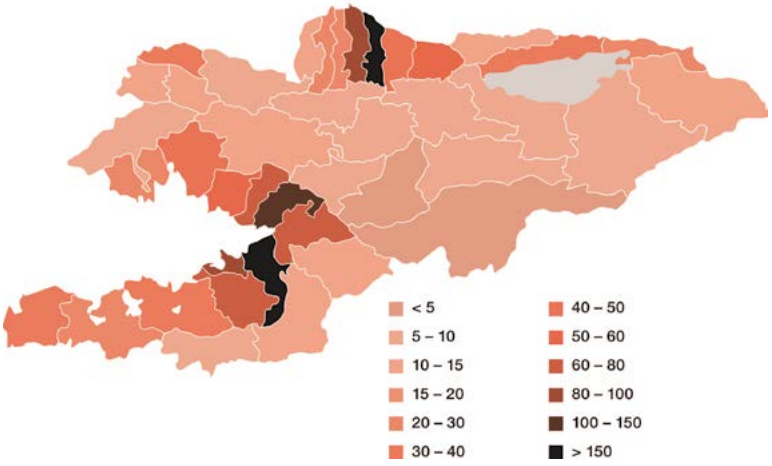


Рисунок 3. Водные ресурсы Кыргызской Республики

Figure 3. Water resources of the Kyrgyz Republic

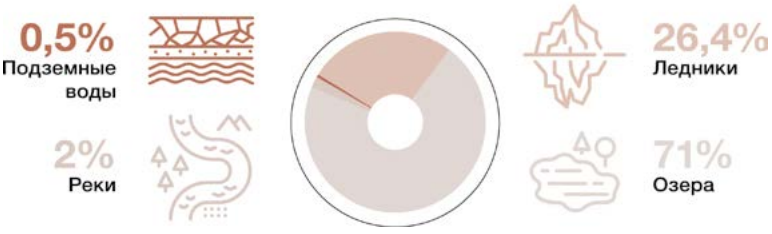


Рисунок 4. Динамика ВВП Кыргызстана (2013–2019 годы)

Figure 4. Kyrgyzstan GDP Dynamics (2013–2019)

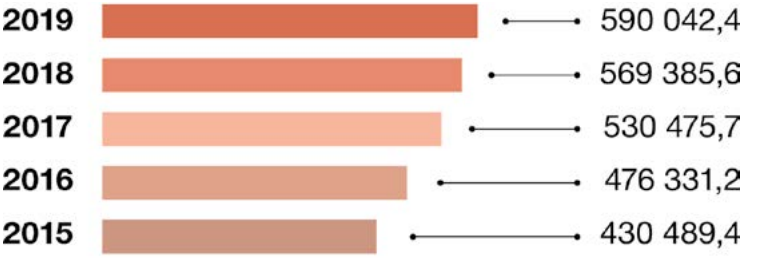


Рисунок 5. Экономика Кыргызстана в 2020 году

Figure 5. The economy of Kyrgyzstan in 2020



началом рассвета кыргызской кинематографии, поскольку в эти годы кыргызское кино вышло не только за пределы страны, но и на мировой экран. В международном кинематографическом сообществе заговорили о кыргызском кино как о «кыргызском чуде».

Природный и ресурсный потенциал. Водные ресурсы (**рисунок 3**) Кыргызской Республики, их ежегодный сток оцениваются в 51 млрд куб. м. В республике насчитывается около 8 000 ледников, которые занимают 4 % (около 8 000 км^2) территории Киргизии, а вместе с вечными снегами они занимают 40,5 % территории страны (около 81 000 км^2).

Развитие и размещение реального сектора производительных сил страны, особенно сельскохозяйственного производства, во многом определяются наличием и освоенностью земельных ресурсов: в стране используется 19 994,9 тыс. га земель, из которых 10 798,1 тыс. га, или 54,1 %, приходится на сельскохозяйственные угодья.

Динамика ВВП. В национальной валюте валовый внутренний продукт Кыргызстана показывает, что если в 1990 году ВВП составлял всего 42,8 млн сомов, то в 2013 году он составил 355,3 млрд сомов. Конечно, это не покрывало инфляцию и девальвацию валют. По паритету покупательской способности ВВП Кыргызстана вырос в два раза с 1990 года — с 10 млрд долл. до 20 млрд долл. Номинальный ВВП вырос с 2,67 млрд долл. до 6,57 млрд долл. — в 2,5 раза[2]. В годы перестройки наблюдался положительный рост. С 1990 по 2016 год средний рост ВВП составил всего 1,3 %. Между тем экономика страны растет на 4,7 % ежегодно за последние шесть лет[3]. До 1995 года, а затем в 2002, 2005, 2010 и 2012 годах в Кыргызстане происходил спад. В остальное время рост ВВП в среднем составлял 5,8 %. Достигнутый в 2019 году рост экономики[4] (**рисунок 4, 5**) обеспечен за счет отраслей товарного производства (на 6,4 %) и сферы услуг (на 2,9 %).

С распадом Советского Союза в Кыргызстане наряду с государственным управлением и государственной службой кардинально реформирована экономическая система. Курс на рыночное доминирование с резким внедрением рыночных прин-

2 http://www.stat.kg/ru/opendata/category/1/

3 http://www.stat.kg/ru/statistics/vneshneekonomicheskaya-deyatelnost/

4 http://www.stat.kg/ru/opendata/category/1/

ципов и институтов сопровождался серьезными последствиями для всей экономики страны, что включало в себя катастрофическое падение производства, галопирующую инфляцию, резкий рост бедности и преступности.

При всем этом Кыргызстан стал примером открытой малой экономики, последовательно проводя стратегические меры для утверждения новых рыночных институтов. Кыргызстан первым среди стран СНГ ввел национальную валюту (10 мая 1993 года) и принял стратегическое решение о переводе денежного обращения в республике на национальную единицу — сом. Вхождение во Всемирную торговую организацию (20 декабря 1998 года) позволило осуществлять свободный транзит товаров через все страны — члены ВТО. Отменен принцип исключительной государственной собственности на землю с введением частной собственности на нее в ходе всенародного референдума (17 октября 1998 года), введен Земельный Кодекс Кыргызской Республики (2 июня 1999 года) с отменой моратория (28 декабря 2000 года) на куплю и продажу земли. Процесс приватизации и перераспределения собственности позволил сформировать в Кыргызстане основу рыночной системы, где в настоящее время на 97 % доминирует доля частного сектора. Присоединение к ЕАЭС 23 декабря 2014 года открыло интеграционный потенциал и вывело производителей страны на 180-миллионный рынок. Наибольшая доля взаимной торговли республики с государствами — членами ЕАЭС пришлась на Россию (61,6 %) и Казахстан (36,2 %)[5].

Политическая система. Конституция Кыргызской Республики, принятая на всенародном референдуме в 2010 году, стала переломным моментом для политического развития Кыргызстана. Она определила переход Кыргызстана к парламентской форме правления.

Законодательную власть осуществляет Жогорку Кенеш Кыргызской Республики — однопалатный парламент, состоящий из 120 парламентариев. Жогорку Кенеш избирается сроком на пять лет по пропорциональной системе.

Главой государства является Президент Кыргызской Республики.

Высший исполнительный орган государственной власти — Правительство Кыргызской Республики.

Судебную власть осуществляют суды.

Позиции Кыргызской Республики в международных рейтингах. Конкурентоспособность Кыргызской Республики отражает реальные перспективы роста (**рисунок 6**).

По показателям рейтинга Doing Business наблюдается колебательное движение (**рисунок 7**). При этом Кыргызская Республика вошла в топ-20 стран-реформаторов рейтинга Doing Business — 2020. В рейтинге Всемирного Банка Doing Business — 2020 Кыргызская Республика занимает 80-е место, улучшив показатели по таким индикаторам, как «Подключение к электросетям», «Налогообложение» и «Получение кредита».

Кыргызстан занял 122-е место из 189 стран по уровню человеческого развития (согласно Докладу о человеческом развитии — 2019)[6].

Рисунок 6. Позиции Кыргызстана в международных рейтингах*

Figure 6. Kyrgyzstan's positions in international ratings

РЕЙТИНГ	Место / всего стран	Динамика показателей	Год	Организация проводившая исследование
Corruption Perceptions Index (Индекс восприятия коррупции)	135/176[70]	↑29	2017	Transparency International
ICT Development Index (Индекс развития информационных и коммуникационных технологий)	109/176[71]	↑4,37	2017	International Telecommunication Union
Doing Bisiness (Ведение бизнеса)	70/190[72]	↑68,33	2018	The World Bank
Worldwide Press Freedom Index (Всемирный индекс свободы прессы)	98/180[73]	↑31	2018	Reporters Without Borders
Military Strength Ranking (Рейтинг военной мощи)	91/136[74]	↓1,8163	2018	Global Firepower
Freedom on the Net (Свобода интернета в мире)	частично свободный/ 65[75]	↑38	2018	Freedom House
The Global Enabling Trade Index (Индекс вовлечённости стран мира в международную торговлю)	113/136[76]	↓3,76	2016	World Economic Forum

5 http://www.stat.kg/ru/statistics/vneshneekonomicheskaya-deyatelnost/

6 Human Development Report 2019. Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century. Explore the Report Online. http://hdr.undp.org/en/2019-report

* The Global Competitiveness Report 2019. Klaus Schwab, World Economic Forum. Geneva, 2019. P. 330–333; Transparency International Corruption Perceptions Index 2017. www.transparency.org; ICT STATISTICS. ww.itu.int; Explore Economies. World Bank; Classement mondial de la liberté de la presse 2018. Reporters sans frontières. RSF; 2018 Military Strength Ranking. www.globalfirepower.com; Freedom on the Net 2017: Manipulating Social Media to Undermine Democracy. www.freedomhouse.org; The Global Enabling Trade Report 2016. Global Enabling Trade Report 2016.

Рисунок 7. Индекс Doing Business (2014–2020 годы)

Figure 7. Doing Business Index (2014–2020)



Состояние государственного и муниципального управления. Система органов публичной власти. Принципы и особенности организации местного самоуправления

Конституция Кыргызской Республики, принятая на всенародном референдуме в 2010 году, стала переломным моментом для политического развития Кыргызстана. Она определила переход Кыргызстана к парламентской форме правления и качественно новый облик системы государственного управления и государственной службы.

Народ — единственный источник государственной власти, народовластие осуществляется непосредственно на выборах и референдумах, через систему государственных органов и органов местного самоуправления. Непосредственное участие народа во власти осуществляется также через курултаи, народные собрания и сходы. Государственная власть в Кыргызской Республике, согласно статье 3 Конституции Кыргызской Республики, основывается на принципах:

- верховенства власти народа, представляемой и обеспечиваемой всенародно избираемыми Жогорку Кенешем Кыргызской Республики и Президентом Кыргызской Республики;
- разделения государственной власти;
- открытости и ответственности государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа;
- разграничения функций и полномочий государственных органов и органов местного самоуправления.

Государственную власть в Кыргызской Республике представляют и осуществляют: Президент Кыргызской Республики, Жогорку Кенеш Кыргызской Республики (парламент), Правительство Кыргызской Республики, судебные органы Кыргызской Республики.

Президент Кыргызской Республики занимает особое место в системе органов государственной власти. Он является олицетворением единства народа и государственной власти и представляет страну как внутри страны, так и за ее пределами. Он подписывает и обнародует законы; возвращает законы с возражениями в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики; вправе созвать в необходимых случаях внеочередное заседание Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и определить вопросы, подлежащие рассмотрению; вправе выступать на заседаниях Жогорку Кенеша Кыргызской Республики.

Согласно Конституции Кыргызской Республики президент страны избирается непосредственно народом на шестилетний срок. Конституция Кыргызской Республики 2010 года ограничила полномочия Президента Кыргызской Республики, что связано с переходом к новой форме правления; однако при этом он сохраняет некоторые полномочия в отношении исполнительной власти.

В ведении Президента Кыргызской Республики находятся силовые структуры: он назначает и освобождает от должности членов Правительства Кыргызской Республики — руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны, национальной безопасности, а также их заместителей. Президент с согласия Жогорку Кенеша назначает и отстраняет от должности Генерального прокурора Кыргызской Республики (ст. 64).

Президент Кыргызской Республики представляет Жогорку Кенешу Кыргызской Республики кандидатуры для избрания на должности судей Верховного суда Кыргызской Республики по предложению Совета по отбору судей; представляет предложения Жогорку Кенешу для освобождения от должности судей Верховного суда по предложению Совета судей; назначает судей местных судов по предложению Совета по отбору судей; освобождает судей местных судов по предложению Совета судей в случаях, предусмотренных конституционным законом (ст. 64).

Кроме того, Президент Кыргызской Республики является Главнокомандующим Вооруженными Силами, определяет, назначает и освобождает высший командный состав Вооруженных Сил, а также возглавляет Совет безопасности, образуемый в соответствии с законом, принимает меры по охране суверенитета страны, ее независимости и государственной целостности [Кыргыз Республикасынын… 2019. С. 99–103].

Особенностью новой системы государственной власти Кыргызской Республики является то, что Президент Кыргызской Республики не имеет права законодательной инициативы, которым обладают 10 тыс. избирателей (народная инициатива), депутаты Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и Правительство Кыргызской Республики.

В 2017 году Президентом Кыргызской Республики избран Сооронбай Шарипович Жеенбеков, когда впервые в новейшей истории государств Центральной Азии в Кыргызской Республике была осуществлена мирная передача президентской власти.

Законодательная власть Кыргызской Республики. Значительная роль в организации государ-

ственной власти принадлежит Жогорку Кенешу Кыргызской Республики, состоящему из 120 депутатов, избираемых по партийным спискам на пятилетний срок.

Жогоку Кенеш Кыргызской Республики — высший представительный орган, осуществляющий законодательную власть и контрольные функции. Он обладает широкими полномочиями — определяет структуру и состав Правительства Кыргызской Республики, за исключением членов Правительства — руководителей государственных органов, ведающих вопросами обороны и национальной безопасности, а также утверждает программу деятельности Правительства Кыргызской Республики (ст. 74).

Жогорку Кенеш может вносить изменения в Конституцию Кыргызской Республики; принимает законы; ратифицирует и денонсирует международные договоры, решает вопросы об изменении государственных границ; утверждает республиканский бюджет и отчет о его исполнении; решает вопросы административно-территориального устройства; издает акты об амнистии.

По итогам парламентских выборов 2015 года в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики были избраны депутаты от шести политических партий: Социал-демократическая партия Кыргызстана, Республика — Ата-Журт, Кыргызстан, Онугуу-Прогресс, Бир Бол и Ата-Мекен.

Важная особенность принятой в 2010 году Конституции Кыргызской Республики в том, что она создает условия для развития сильной, влиятельной оппозиции в парламенте. Оппозиция не позволяет парламентскому большинству и Правительству Кыргызской Республики злоупотреблять властью. Для этого в Конституции страны предусмотрены соответствующие механизмы.

Исполнительная власть Кыргызской Республики. Исполнительная ветвь власти в Кыргызстане представлена Правительством Кыргызской Республики, министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами и местными государственными администрациями.

Организацию и деятельность Правительства Кыргызской Республики во многом определила Конституция 2010 года, в которой заложены нормы, характерные для парламентской формы правления. В этих условиях Президент Кыргызской Республики не вмешивается в дела исполнительных органов власти, за исключением тех, которые напрямую ему подотчетны. «Сила» премьер-министра в такой ситуации во многом зависит от позиции Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, формирующего правительство.

Правительство Кыргызской Республики как высший орган исполнительной власти подотчетно Жогорку Кенешу Кыргызской Республики и ответственно перед ним в пределах, предусмотренных Конституцией страны. Правительство Кыргызской Республики возглавляет Премьер-министр, оно состоит из вице-премьер-министров, министров и председателей государственных комитетов. Оно обеспечивает исполнение Конституции Кыргызской Республики и законов, реализует внутреннюю и внешнюю политику государства [Основы государственного… 2017. С. 98–112].

Структура центральных органов исполнительной власти неоднократно менялась. Основные принципы деятельности, структура, полномочия и ответственность Правительства Кыргызской Республики определяются Законом «О Правительстве», где установлено, что в него входят министерства и государственные комитеты. Под руководством Правительства осуществляют свою деятельность административные ведомства в виде государственных служб, агентств, инспекций и фондов.

Частая смена правительства, которая по большей части происходила в результате распада коалиции парламентского большинства (за время суверенного развития в Кыргызстане глав правительств было 30), оказала влияние на модернизацию государственного управления страны.

Исполнительную власть на территории областей и районов осуществляют местные государственные органы, которые подотчетны в своей деятельности Правительству Кыргызской Республики. На уровне областей эта функция возложена на полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в области и их аппарат. Основным звеном исполнительной власти на уровне районов являются районные государственные администрации. В своей деятельности они подотчетны Правительству и полномочному представителю Правительства в области. На территориях областей и районов министерства и ведомства имеют свои подразделения. Некоторые министерства и ведомства имеют их как на областном, так и на районном уровне, а другие — только на районном.

Судебная власть Кыргызской Республики. Правосудие в Кыргызской Республике осуществляется только судом. В предусмотренных законом случаях и порядке граждане имеют право участвовать в отправлении правосудия (ст. 93). Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного, административного и иных форм судопроизводства. Судебная власть устанавливается Конституцией Кыргызской Республики и законами Кыргызской Республики, состоит из Верховного суда Кыргызской Республики и местных судов.

Верховный суд Кыргызской Республики является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, экономическим, административным и иным делам. Он осуществляет пересмотр судебных актов местных судов по обращениям участников судебного процесса в порядке, определяемом законом. Акты Верховного суда Кыргызской Республики являются окончательными и обжалованию не подлежат.

В составе Верховного суда Кыргызской Республики действует Конституционная палата. Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики является органом, осуществляющим конституционный контроль. Законом могут учреждаться специализированные суды.

Состав Верховного суда Кыргызской Республики представляется Президентом Кыргызской Республики по предложению Совета по отбору судей и утверждается Жогорку Кенешем Кыргызской Республики. Судьи Верховного суда избираются до достижения предельного возраста.

В Кыргызской Республике существуют и другие виды государственных органов, осуществляющие определенные функции государства. К примеру, отдельную группу государственных органов составляют Прокуратура Кыргызской Республики, Национальный банк Кыргызской Республики, Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики, Счетная палата Кыргызской Республики, Акыйкатчы Кыргызской Республики (Омбудсмен) и др.

Прокуратура Кыргызской Республики. Органы прокуратуры осуществляют надзор за точным и единообразным исполнением законов органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами; за соблюдением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, следствие; за соблюдением законов при исполнении судебных решений по уголовным делам, а также при применении мер принудительного характера, связанных с ограничением личной свободы граждан. Органы прокуратуры также осуществляют: представительство интересов гражданина или государства в суде в случаях, определенных законом; поддержание государственного обвинения в суде; уголовное преследование должностных лиц государственных органов (ст. 104).

Национальный банк Кыргызской Республики осуществляет надзор за банковской системой Кыргызской Республики, определяет и проводит денежно-кредитную политику в Кыргызской Республике, разрабатывает и осуществляет единую валютную политику, обладает исключительным правом проведения эмиссии денежных знаков, реализует различные формы и принципы банковского финансирования (ст. 105).

Центральная комиссия по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики обеспечивает подготовку и проведение выборов и референдумов в Кыргызской Республике (ст. 106).

Счетная палата Кыргызской Республики осуществляет аудит исполнения республиканского и местных бюджетов, внебюджетных средств, использования государственной и муниципальной собственности (ст. 107).

Парламентский контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в Кыргызской Республике осуществляется Акыйкатчы Кыргызской Республики (Омбудсмен) (ст. 108).

Местное самоуправление в Кыргызской Республике — это самостоятельная деятельность местных сообществ в своих интересах и под свою ответственность, направленная на решение вопросов местного значения. Данный институт народовластия является наиболее развитым среди государств Центральной Азии. Согласно Конституции (ст. 91) *органы местного самоуправления,* действуя наряду с органами государственной власти, решают вопросы жизни населения аилов, поселков, городов, районов, областей, имеющие местное значение. Органы местного самоуправления действуют на основе разграничения своих функций и полномочий с государственными органами [Эсенбаев, 2013. С. 46–55].

Финансирование местного самоуправления обеспечивается из местного, а также республиканского бюджета. Кроме того, органы местного самоуправления наделены правом управления муниципальной собственностью.

Особую роль в реализации местного самоуправления играет непосредственная демократия, включающая различные формы непосредственного волеизъявления населения или его отдельных групп, проживающих в границах административно-территориальных единиц, в которых осуществляется местное самоуправление. Эта роль определяется прежде всего тем, что посредством ряда форм непосредственной демократии, таких как выборы, собрания населения и др., обеспечивается формирование и функционирование всех важнейших звеньев системы органов местного самоуправления. Имея это в виду, можно сказать, что в практике местного самоуправления формы непосредственной и представительной демократии переплетаются, дополняя друг друга. Кроме того, роль непосредственной демократии в осуществлении местного самоуправления определяется также и тем, что некоторые ее формы (например, курултаи, собрания (сходы) и другие формы прямого волеизъявления) сами входят в систему местного самоуправления, составляя ее неотъемлемую часть. В соответствии со статьей 59 Конституции Кыргызской Республики с целью учета широкого спектра общественного мнения и участия населения в решении важнейших вопросов [Кыргыз Республикасынын… 2019. С. 188–197] организации его жизнедеятельности могут проводиться курултаи местных сообществ. На курултай могут выноситься вопросы социально-экономического развития территории, формирования местного бюджета, использования и развития муниципальной собственности. Решения курултая носят рекомендательный характер для соответствующего местного кенеша и рассматриваются местным кенешем и главой исполнительного органа местного самоуправления. Нормы представительства делегатов курултая, порядок его проведения и реализации решений курултая устанавливаются уставом мест-

ного сообщества в соответствии с нормативными правовыми актами Кыргызской Республики. В статье 60 Конституции Кыргызской Республики отмечается, что с целью учета мнений членов местного сообщества по вопросам, имеющим важное значение, заслушивания и обсуждения информации депутатов местного кенеша и его исполнительных органов проводятся собрания (сходы), общественные слушания с участием членов местного сообщества, проживающих на территории одной улицы, одного квартала, микрорайона или села, с принятием по ним рекомендаций. Рекомендации собраний (сходов) рассматриваются с участием представителей (делегатов) от соответствующих собраний (сходов).

Другой важной составной частью системы местного самоуправления являются выборные и другие органы местного самоуправления, к которым непосредственно относятся:

1) местные кенеши (айылные, городские, районные) — представительные органы самоуправления;

2) айыл окмоту, мэрии городов — исполнительные органы местного самоуправления [Сборник нормативно-правовых актов… 2002. С. 25–27].

Составной частью системы местного самоуправления являются органы территориального общественного самоуправления населения. В их число входят советы или комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, поселков, сельских населенных пунктов, советы или комитеты улиц, кварталов, домов. Органы территориального общественного самоуправления населения создаются по инициативе граждан на основе их добровольного волеизъявления. Они характеризуются территориальным признаком организации и деятельности, представительным характером, общественной формой и самоуправленческой природой.

Административная реформа, ее правовое и институциональное обеспечение

Реформы в сфере государственного управления характеризуются деполитизацией государственного аппарата и формированием органов исполнительной власти, которые соответствовали бы новым общественным отношениям и прежде всего условиям и потребностям нового экономического строя. Соответственно, административная реформа с самого начала рассматривалась как существенный элемент экономических и социальных реформ, проводимых в Кыргызской Республике с 1991 года. Поэтому структура исполнительной власти в этот период несколько раз изменялась Указами Президента Кыргызской Республики. Эти изменения влекли за собой изменение функций государственного регулирования, объектов и объемов регулирования, видов органов исполнительной власти, их компетенции, форм и порядка реализации полномочий штатов, видов государственных должностей, квалификационных требований к государственным служащим, обеспечивающим реализацию соответствующих полномочий органов исполнительной власти и т. д. [Кыргыз Республикасынын… 2019. С. 99–100].

Конституция Кыргызской Республики 1993 года провозгласила одним из ключевых принципов государственного управления принцип разграничения функций государственной власти и местного самоуправления, то есть Кыргызстан принял рекомендации Европейской хартии о местном самоуправлении, принятой Советом Европы в 1985 году [Европейская хартия… 1993. С. 115–126], и пошел по пути развития институтов представительной демократии.

В ходе реформ государственной власти и управления в рамках разграничения функций государственной власти и местного самоуправления были произведены изменения в системе местного государственного управления путем введения института губернаторства (областной уровень) и акимства (районный уровень). Указом Президента Кыргызской Республики от 20 марта 1996 года «О мерах по повышению роли и ответственности глав местного самоуправления и местных государственных администраций» было установлено, что губернатор области и аким района являются высшими должностными лицами на соответствующей территории, ответственными за реализацию законов, указов Президента Кыргызской Республики и постановлений Правительства Кыргызской Республики.

Проблема развития и совершенствования института государственного управления в рассматриваемый период состояла также в том, что он не поспевал за новыми демократическими требованиями, и законодательство нуждалось в приведении в соответствие с положениями Конституции Кыргызской Республики 1993 года. В условиях тяжелого социально-экономического положения общества процесс реализации государственной политики осложнялся переходным периодом во всех сферах жизнедеятельности [Ожукеева, Эргешов, 2012. С. 98]. Ситуация усугублялась рядом причин:

- исторически переходное время, замена одной социально-экономической формации другой, когда происходит замена всей правовой системы государства, появление новых видов правоотношений;
- несовершенные законы, суть которых истолковывается по-разному;
- излишняя политизация общества («Излишняя политизация общества, низкий уровень правовой культуры приводят к тому, что отдельные должностные лица избирательно подходят к соблюдению норм права» [Жолдошбеков, 2004. С. 119]);
- отсутствие механизма реализации закона;
- некомпетентность и непрофессионализм работников правоприменительных, правоохранительных и правоисполнительных органов («Правоисполнительная и (или) правоприменительная деятельность зависит не только от качества закона, но и во многом от уровня юридической подготовки правоприменителя» [Жолдошбеков, 2004. С. 119–121]);

• ненадлежащее правовое воспитание людей и отсутствие правовой пропаганды в обществе.

Ключевыми областями административных реформ первого этапа стали не все из названных направлений. Расстановка политических сил между ветвями власти и соответствующие попытки конституционного закрепления статуса и полномочий высших и местных органов управления — первая и важнейшая задача для дальнейшего реформирования государственных структур, исходя из чего «реальное существование в Кыргызстане трех ветвей власти не исключило проблем, связанных с его государственным устройством. Стала ясной необходимость перестройки не только формы государственного управления, но и самой его сути: государственное управление должно наполниться новым содержанием» [Основы государственного… 2017. С. 100].

В процессе конституционализации нового для кыргызстанского общества правового порядка государственного управления стал очевидным разрыв, существующий между конституционно-правовым статусом института или органа управления и его реальным положением. Поэтому более рациональным виделось исключение бюрократического роста государственного аппарата, а также создание правового режима, который смог бы упорядочить деятельность всех государственных органов, а также должностных лиц в рамках дозволенного поведения и исключить произвол со стороны лиц, выполняющих властные полномочия.

Проводимая в Кыргызстане административная реформа вызывала необходимость установления принципиально новых основ организации и функционирования системы государственной службы с учетом передового международного опыта и знаний.

Второй этап реформ в сфере деятельности исполнительных органов власти и управления начался 14 июля 1996 года, когда Указом Президента было утверждено Временное положение «Об основах государственной службы в Кыргызской Республике». Позднее, в 1999 году, был принят Закон Кыргызской Республики «О государственной службе», где был определен Реестр государственных должностей государственной службы и унифицирован перечень государственных должностей в органах управления.

28 декабря 2001 года Жогорку Кенеш Кыргызской Республики принимает Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации». В данном законе нашли нормативное закрепление: принципы организации местной власти на уровне административно-территориальных единиц Кыргызской Республики; определение роли местного самоуправления и местной государственной администрации в осуществлении публичной власти, компетенция и принципы их взаимоотношений, а также гарантии права местных сообществ на самоуправление [Эсенбаев, 2013. С. 105–106]. Он пришел на смену ранее действовавшему Закону Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» 1992 года, который уже отреагировал на политические перемены в сторону развития демократических институтов власти. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» 2001 года включил положения:

• о статусе местной государственной администрации;
• ликвидации вертикальной подчиненности местных представительных органов (кенешей) высшим государственным органам;
• разграничении функций государственной власти и местного самоуправления.

Основным документом, определяющим цели и принципы политико-правовых преобразований в сфере управления до 2005 года, стала «Стратегия административной реформы в Кыргызской Республике», разработанная в 1998 году. В ней нашли отражение основные компоненты административной реформы, которые включали реформирование таких институтов управления, как:

• администрации Президента Кыргызской Республики и Аппарата Правительства Кыргызской Республики;
• центральные органы государственной власти;
• государственные комиссии, комитеты и фонды;
• местное самоуправление;
• управление финансами;
• государственный сектор.

В том же году были разработаны и приняты: Концепция государственной кадровой политики [Основы государственного… 2017. С. 97–98], а также Президентская программа ее реализации на 1998–2005 годы. В разные периоды административной реформой занимались Администрация Президента и Аппарат Премьер-министра. Каждая из этих структур порой имела полярные точки зрения как на саму реформу, так и на механизмы и темпы ее реализации. В итоге под «административную реформу» списывали хаотические спонтанные движения власти по решению ситуативно возникающих проблем.

Третий этап административных реформ в Кыргызской Республике проходил в период 2000–2004 годов, и его начало связывается с принятием Указа Президента Кыргызской Республики от 9 января 2001 года «Об этике госслужащих». К важным событиям правовой жизни Кыргызстана данного этапа можно также отнести принятие 25 мая 2001 года Комплексных основ развития Кыргызской Республики до 2010 года, одним из главных приоритетов которых стало «Эффективное и прозрачное государственное управление». Одной из важнейших тенденций данного периода можно считать начавшуюся децентрализацию государственного управления, основой для которой стал Указ Президента Кыргызской Республики от 17 декабря 2002 года «О Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и раз-

витие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года». В данном направлении особое внимание начинает уделяться вопросам оптимизации функций органов исполнительной власти, актуализируются проблемы избыточности функций органов управления исполнительной власти. Становится очевидным, что определение оптимальной модели аппарата управления с соответствующими полномочиями является первоочередной задачей реформы государственного управления последующих этапов правовых реформ, в частности и конституционных. Для Кыргызской Республики переходного этапа весьма характерен тезис: «Реформа исполнительной ветви власти должна строиться на простом правиле: нельзя реформировать только сами социальные процессы, одновременно с ними должны изменяться и органы, осуществляющие управление этими процессами» [Кыргыз Республикасынын… 2019. С. 96–98].

На активизацию административной реформы положительное влияние оказало принятие «Стратегии реформирования системы государственного управления Кыргызской Республики», которая была утверждена Указом Президента Кыргызской Республики 5 июня 2004 года. Согласно ее положениям, процесс реформирования системы государственного управления должен быть сосредоточен на трех составляющих:

- сфокусированности на оценке и совершенствовании административного управления как основном двигателе совершенствования процесса планирования, организации, мотивации и контроля над работой всей системы;
- экономическом управлении, направленном на обеспечение достаточных темпов устойчивого человеческого развития, повышения уровня жизни и социальных стандартов;
- совершенствовании политического управления, позволяющем повысить качество формируемой политики [Кыргыз Республикасынын… 2019. С. 97].

В целях реализации этой Стратегии Правительство Кыргызской Республики приняло постановление от 29 июня 2004 года № 566 «О мерах по дальнейшему продвижению административной реформы в Кыргызской Республике». Кроме того, в новой редакции Закона Кыргызской Республики «О государственной службе», утвержденного Президентом Кыргызской Республики 11 августа 2004 года, были уточнены положения об основах организации государственной службы; правовом статусе государственного служащего; условиях прохождения государственной службы; системе поощрений и ответственности государственных служащих. В целом нововведения данного закона были направлены на обеспечение преемственности, стабильности и независимости профессиональной государственной службы, привлечение на государственную службу квалифицированных кадров, улучшение эффективности управления государственной службой.

Нельзя не отметить, что в рассматриваемый период проводился функциональный анализ органов исполнительной власти. В частности, были созданы рабочие группы по вопросам оптимизации структур и функций территориальных органов управления и местных государственных администраций. Согласно постановлению Правительства Кыргызской Республики от 29 июля 2004 года, в министерствах, государственных комитетах, административных ведомствах, государственных комиссиях, местных государственных администрациях и органах местного самоуправления были образованы экспертные группы. Работу этих групп возглавили первые заместители министров, председателей государственных комитетов, руководителей административных ведомств, госкомиссий, глав местных государственных администраций и мэров городов [Кыргыз Республикасынын… 2019. С. 131].

Начало четвертого этапа реформ в сфере государственного управления начинается с 2005 года и ставит задачи:

- оптимизировать и упорядочить функции органов исполнительной власти;
- изменить систему, структуру и режим функционирования органов исполнительной власти;
- повысить эффективность и упростить режим работы государственных органов, совершенствовать отношения между ними и хозяйствующими субъектами;
- демократизировать институты управления, обеспечить гласность и прозрачность деятельности органов государственной власти, доступность их для граждан.

На реализацию этих целей, в частности, был направлен Указ Президента Кыргызской Республики от 30 ноября 2005 года «Об оптимизации структуры государственных органов Кыргызской Республики». Важную работу в данном направлении осуществляла Республиканская комиссия по подготовке предложений, касающихся оптимизации деятельности и ликвидации дублирующих территориальных подразделений государственных органов власти. Были намечены стратегические ориентиры [Кыргыз Республикасынын… 2019. С. 131–133]:

- утверждение эффективности государственного управления;
- оказание государственных услуг;
- разграничение функций и компетенций органов управления и власти;
- ужесточение функциональной и процедурной регламентации;
- стандартизация управленческой деятельности — снижение влияния личного фактора;
- повышение качества подготовки управленческих решений;
- создание заградительных барьеров на пути некачественно подготовленного управленческого решения;

• обеспечение баланса интересов и возможностей разных социальных групп и структур;
• минимизация политических рисков и др. [Кыргыз Республикасынын… 2019. С. 132–134].

Таким образом, главным результатом пройденных этапов реформирования системы и структуры государственного управления явилось то, что процессу политико-правовых преобразований был задан режим постоянной функции государства, осуществляемой планомерно, на правовой основе в целом. В более предметной плоскости реформа определила цели поэтапного перехода к трехуровневой системе государственного управления; упразднения лишних дублирующих звеньев на центральном и местном уровнях; оптимизации функций и полномочий государственного и муниципального управления.

В Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018–2040 годы определены задачи по развитию регионов и местного самоуправления:
• повышение самостоятельности местных органов власти в управлении человеческими и финансовыми ресурсами, определении и реализации программ развития регионов;
• социально-экономическое развитие на основе формирования опорных населенных пунктов и специализации регионов, организация качественного предоставления государственных и муниципальных услуг населению в регионах;
• широкое вовлечение населения в управление делами местных сообществ, формирование ответственного местного сообщества, каждый член которого осознанно и квалифицированно способен участвовать в развитии своей территории.

В сентябре 2018 года Президент Кыргызской Республики Сооронбай Жээнбеков подписал Указ «О мерах по проведению административно-территориальной реформы в Кыргызской Республике»[7], где отмечается, что существующее административно-территориальное устройство Кыргызской Республики складывалось в процессе исторического развития государства и было сформировано для решения задач социально-экономического, политического и культурного развития страны. Принимаемые меры по административно-территориальной реформе должны быть направлены на децентрализацию государственной власти, создание эффективного механизма финансирования деятельности местного самоуправления, укрупнение отдельных административно-территориальных единиц с учетом социально-экономической целесообразности и решения задач развития регионов. Разработка мер административно-территориальной реформы должна основываться на социально-экономическом районировании территории, учитывающем географические особенности, природные ресурсы, плотность населения территорий, зональность сельского хозяйства, хозяйственные связи и специализацию регионов. Исходя из этого, важнейшей задачей государственных органов Кыргызской Республики является проведение реформы административно-территориального устройства Кыргызской Республики, требующей последовательной реализации мер, направленных на совершенствование системы государственного управления и местного самоуправления.

Система государственной и муниципальной службы

Любое государство призвано выполнять функции по обеспечению условий для жизнедеятельности общества, развития страны и поддержания порядка. В новейшие времена государственная служба обрела фундаментальный характер как условие управления процессами в обществе. Кыргызская Республика не является исключением. В стране функционирует разветвленная сеть органов государственного управления и местного самоуправления. В них трудятся служащие, обладающие требуемой квалификацией. Идеальная государственная служба — это такая организация кадрового восполнения и прохождения службы, при которой общество и государство получают тот результат, который ведет к улучшению качества жизни. На это и направлена реформа государственной и муниципальной службы.

Процесс формирования государственной службы в Кыргызстане, как и в других государствах, связан с особенностями становления государственности в годы независимости. Наиболее сложными проблемами становления государственной службы, связанными с формированием кыргызской государственности после обретения независимости в 1991 году, являлись проблемы конституционно-правового статуса госслужащих; неупорядоченность взаимодействий государственных органов, отвечающих за вопросы организации государственной службы; отсутствие единой политики по формированию государственной службы (в том числе по созданию ее нормативной правовой базы); отсутствие государственной кадровой политики; слабая профессиональная подготовленность и компетентность основной части служащих).

После приобретения независимости в 1991 году Кыргызская Республика, взявшая курс на создание демократического государства, основанного на рыночной экономике, столкнулась с новыми вызовами во всех сферах. Выразилось это и в появлении тенденции политического влияния, протекции, коррупционных схем при назначении кадров, что негативно влияло на качество работы государственных органов [Ожукеева, Эргешов, 2012. С. 98–100]. Все это обусловило потребность в создании новой системы подбора кадров, вследствие чего закономерно возникла необходимость преобразования советской модели государственной службы, реформирования ее организационно-правовой базы и практики функционирования.

7 www.president.kg/ru/sobytiya/ukazy/

В связи с этим в 1996 году был разработан и введен в действие первый нормативный правовой акт в сфере государственно-служебного законодательства Кыргызской Республики — Временное положение «Об основах государственной службы в Кыргызской Республике», утвержденный Указом Президента Кыргызской Республики от 14 июня 1996 года № 202. В данном нормативно-правовом акте нашли свое отражение изменения, происшедшие в механизме государства суверенного Кыргызстана. Документ сыграл важную роль в формировании института государственной службы Кыргызской Республики. Этим актом впервые в истории государственно-служебного законодательства были введены понятия «государственная служба», «государственная и негосударственная служба», «государственный орган», «государственная должность» и другие важные дефиниции в этой сфере [Основы государственного… 2017. С. 216]. Временное положение впервые в законодательстве республики определило основы организации государственной службы, правовое положение государственных служащих и основы прохождения госслужбы.

После Указа Президента Кыргызской Республики от 14 июня 1996 года «О государственной службе в Кыргызской Республике» были приняты следующие нормативно-правовые акты: Положение о дисциплинарной ответственности государственных служащих в Кыргызской Республике, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 2 октября 1996 года № 451; Положение о контрактной форме замещения государственных должностей, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 2 октября 1996 года № 454; Типовое положение об аттестации государственных служащих, утвержденное постановлением Правительства Кыргызской Республики от 2 октября 1996 года № 453; Перечень государственных должностей государственных служащих в органах государственной власти и управления Кыргызской Республики, утвержденный постановлением Правительства Кыргызской Республики от 15 апреля 1997 года № 228 и др.

Образованная Указом Президента Кыргызской Республики от 4 сентября 1997 года № 246 Национальная комиссия по государственному управлению и государственной службе при Президенте Кыргызской Республики не отвечала требованиям проводимой реформы и реализации Закона «О государственной службе». Следует отметить, что все вышеперечисленные акты 1996–1997 годов были первыми нормативными правовыми актами Кыргызской Республики, четко регламентирующими многие вопросы правового статуса, прохождения службы государственными служащими и их дисциплинарной ответственности. Данные нормативные акты дали мощный импульс для становления института государственной службы. В 1999 году был принят Закон Кыргызской Республики «О государственной службе» — первый правовой акт в сфере государственно-служебных отношений на государственной службе, однако данным законом не был образован единый координационный орган, ответственный за его реализацию [Основы государственного… 2017. С. 216].

В тот период были приняты Концепция государственной кадровой политики в Кыргызстане, Президентская программа реализации государственной кадровой политики Кыргызской Республики на 1998—2005 годы, Стратегия административной реформы в Кыргызской Республике, которые сыграли немаловажную роль в развитии и совершенствовании института государственной службы. Однако все еще отсутствовала единая система организации государственной службы и подбора кадров.

В целях обеспечения преемственности, стабильности и независимости профессиональной государственной службы, привлечения на государственную службу квалифицированных кадров [Основы государственного… 2017. С. 220], повышения эффективности управления государственной службой 11 августа 2004 года был принят Закон Кыргызской Республики «О государственной службе». Данным законом были определены основные принципы государственной службы, среди значимых нововведений которого:

1. Разделение государственных должностей на политические и административные. Идея разделения государственных должностей на политические и административные заключается в том, что смена руководителя не должна приводить к нарушениям в кадровых назначениях в государственном учреждении и подрыву его деятельности. Профессиональная стабильность и устойчивость служебного положения являются необходимыми как в интересах государственного аппарата, так и в интересах государственных служащих, и они должны быть гарантированы даже в том случае, когда полностью или частично изменяется система государственных органов и организация государственной службы.

2. Создание уполномоченного государственного органа по делам государственной службы — Агентства Кыргызской Республики по делам государственной службы в качестве постоянно действующего государственного органа и Совета по государственной службе в качестве рабочего органа.

3. Внедрение института статс-секретаря, являющегося государственным служащим, занимающим высшую административную государственную должность в министерствах, государственных комитетах и административных ведомствах.

4. Принцип обязательного использования конкурсного отбора при замещении вакантных административных государственных должностей. Конкурсный отбор обеспечивает конституционное право граждан на равный доступ к государственной службе, а также является одним из методов борьбы с коррупцией и практикой решения кадровых вопросов по признакам

землячества, родства, приятельских отношений и денежного вознаграждения.

5. Повышение требований к профессиональным качествам кандидатов на замещение государственной должности. Кадровая политика базируется на применении креативных кадровых технологий и механизмов при повышении роли и ответственности служб управления персоналом государственных органов [Основы государственного… 2017. С. 220–221].

Новые подходы в кадровой политике позволяют более эффективно управлять развитием профессиональных качеств государственных служащих, своевременно обновлять кадровый состав государственных служащих, в том числе с использованием механизма ротации, формировать и рационально использовать кадровый резерв.

6. Лица, включенные в кадровый резерв для замещения должностей государственной службы в порядке карьерного продвижения, проходят обучение, повышение квалификации, переподготовку применительно к новой должности.

7. Декларирование доходов государственных служащих.

При этом функциями Агентства Кыргызской Республики по делам государственной службы были:

1) разработка и реализация единой государственной политики в сфере государственной службы;

2) разработка и принятие нормативных правовых актов и единых правил, которые являются обязательными для государственных органов при конкурсном отборе кандидатов на вакантные административные государственные должности, а также при оценке и межведомственной ротации государственных служащих;

3) отбор на конкурсной основе кандидатов на должность статс-секретарей государственных органов с использованием прозрачных процедур; рекомендация отобранных кандидатов к назначению;

4) разработка предложений, касающихся этики государственного служащего, предусматривающих в том числе положения дисциплинарной ответственности государственных служащих за нарушения законодательства о государственной службе, и внесение их на рассмотрение Совета;

5) установление формата и процедуры заполнения, подачи, регистрации и хранения деклараций о доходах и имуществе государственных служащих;

6) принятие и рассмотрение деклараций лиц, занимающих политические и административные государственные должности;

7) разработка процедур и правил с целью предотвращения ситуаций конфликта интересов, которые должны реализовываться во всех государственных органах, и предоставление консультации государственным служащим и их руководителям по вопросам, связанным с конфликтом интересов и способов их устранения;

8) осуществление рассмотрения жалоб государственных служащих на решения государственных органов, принятых по итогам служебного расследования;

9) внесение проектов нормативных правовых актов по вопросам государственной службы на рассмотрение Президента Кыргызской Республики, Правительства Кыргызской Республики;

10) деятельность в качестве единого координирующего органа по вопросам формирования и размещения государственного заказа по государственным программам подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировок государственных служащих, в том числе за рубежом;

11) осуществление мониторинга соблюдения законодательства Кыргызской Республики о государственной службе и внесение предложений Правительству Кыргызской Республики, Жогорку Кенешу Кыргызской Республики и соответствующим государственным органам по улучшению соблюдения законодательства;

12) анализ статуса и эффективности государственной службы в государственных органах и предоставление рекомендаций по улучшению эффективности;

13) разработка предложений по совершенствованию системы оплаты труда, социально-правового обеспечения государственных служащих по консультации с Правительством Кыргызской Республики;

14) разработка и ведение Реестра административных государственных должностей; внесение предложений о внесении изменений в Реестр административных государственных должностей [Основы государственного… 2017. С. 221–224].

В связи с имеющими место в кадровой политике негативными явлениями (например, «неустойчивость» аппарата государственных органов) в 2004 году был создан институт статс-секретарей. Должность была введена для предотвращения осуществления кадровой политики по собственному усмотрению руководителя, назначения «своих» людей, по просьбе и т.д. Статс-секретари государственных органов призваны сохранять устойчивость и работоспособность аппарата государственного органа, являются проводниками единой государственной политики в сфере государственной службы.

На сегодняшний день статс-секретарь в государственном органе решает все вопросы кадровой политики: занимается привлечением на государственную службу профессиональных, компетентных кадров, несет ответственность за развитие персонала, в том числе и повышение квалификации госслужащих, проводит оценку эффективности деятельности государственных служащих, вносит предложения руководителю госоргана о материальной и нематериальной мотивации персонала, занимается финансовым менеджментом. В настоящее время в 29 государственных органах учреждена должность статс-секретаря [Основы государственного… 2017. С. 221–224].

Для обеспечения равного доступа граждан к го-

сударственной и муниципальной службе с 2004 года начала внедряться конкурсная система при отборе кадров. Во всех государственных органах и органах местного управления сформированы аттестационно-конкурсные комиссии, в состав которых входят не только сотрудники данного госоргана, но и представители институтов гражданского общества (или экспертного сообщества, бизнес-ассоциаций) соответствующей отраслевой направленности, председатель комиссии по этике государственного органа, представитель Государственной кадровой службы Кыргызской Республики.

Уже с 2005 года в стране проводится декларационная кампания. Ежегодно государственные служащие представляют декларации в Государственную кадровую службу Кыргызской Республики. Основная цель декларирования — способствовать участию общественности в построении прозрачной системы государственной службы, ответственности и подотчетности высших должностных лиц перед народом Кыргызстана путем публикации декларируемых государственными служащими сводных сведений об их доходах и имуществе в средствах массовой информации. Если в 2005–2010 годах декларации лиц, замещающих политические и иные специальные должности, составляли от 988 до 1511, то в 2016 году их количество возросло до 2276 деклараций. В 2017 году количество поступающих от государственных служащих, замещающих административные должности, деклараций также возросло от 12 225 до 29 067. Необходимо отметить, что с 2016 года лица, замещающие политические и иные специальные должности, помимо сведений о доходах также стали отчитываться и о расходах (согласно Закону Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О декларировании и публикации сведений о доходах, обязательствах и имуществе лиц, замещающих политические и иные специальные государственные должности, а также их близких родственников»).

Предоставление декларации о доходах госслужащими стало обязательной практикой. Но вплоть до 2012 года проверка на достоверность заполнения деклараций о доходах не проводилась. Механизм проверки отсутствовал в законодательстве. Для исправления ситуации Государственная кадровая служба Кыргызской Республики разработала проект Положения, определяющего механизмы и процедуры проверки подлинности сведений, содержащихся в декларациях. Документ был утвержден постановлением Правительства Кыргызской Республики от 25 декабря 2012 года № 855. Во исполнение данного постановления была образована Межведомственная комиссия, в состав которой вошли представители правоохранительных и иных государственных органов. Межведомственная комиссия по итогам проверки деклараций выносит свои заключения и направляет соответствующую информацию Президенту Кыргызской Республики, в Генеральную прокуратуру Кыргызской Республики.

С 2008 года в Кыргызстане начал функционировать Центр тестирования, где кандидаты на вакантные государственные должности проходят компьютерное тестирование на знание законодательства в сфере государственной службы. Создание центра тестирования было направлено на предотвращение коррупции и создание прозрачного процесса конкурсного отбора [Основы государственного… 2017. С. 223–224].

В 2009 году Агентство Кыргызской Республики по делам государственной службы преобразовано в Государственную кадровую службу Кыргызской Республики, а в 2012 году на Государственную кадровую службу Кыргызской Республики также были возложены функции по развитию законодательной базы муниципальной службы, в результате чего осуществлены значимые реформы в сфере государственной и муниципальной службы.

Новая редакция Конституции Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года в значительной степени урезала президентские полномочия и усилила полномочия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Президент имеет право избираться только на один срок в шесть лет. В 2011 году состоялись выборы президента, по итогам которых впервые в истории независимого Кыргызстана была осуществлена мирная конституционная передача власти из одних рук в другие, что, естественно, свидетельствует о позитивных сдвигах [Жолдошбеков, 2004. С. 119–121].

С 2010 года при отборе кандидатов в некоторые государственные органы, а также статс-секретарей применяется полиграф-тестирование или проверка на детекторе лжи. Следует отметить, что Кыргызстан стал первым в Центральной Азии среди стран, апробирующих полиграф-тестирование при поступлении на государственную службу. Тестирование на полиграфе проходят кандидаты на должность статс-секретарей, на вакантные должности в Государственную кадровую службу Кыргызской Республики, Государственную налоговую службу Кыргызской Республики, Счетную палату Кыргызской Республики, Министерство здравоохранения Кыргызской Республики.

В 2011 году была принята Концепция модернизации государственной службы, где были рассмотрены основные направления реформы государственной службы в Кыргызстане.

В целях создания условий для карьерной мотивации, продвижению по службе не только в системе государственного управления, но и в органах местного самоуправления в 2013 году были разработаны и утверждены Указом Президента Кыргызской Республики от 26 июня 2013 года новые реестры государственных и муниципальных должностей. В данной классификации должности были унифицированы, классифицированы и выравнены по равнозначности полномочий и ответственности.

Для создания условий для материальной мотивации во взаимосвязи с реальным вкладом государственных служащих в результате деятельности соответствующих государственных органов и органов местного самоуправления разработана принципиально новая система оплаты труда государственных и муниципальных служащих. Эта система утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 28 июня 2013 года. С 1 августа 2013 года начался первый этап перехода на единую систему оплаты труда работников органов местного самоуправления, что позволило не только повысить размер заработной платы специалистов айыл окмоту и мэрий, но и частично выровнять размеры оплаты труда в органах местного самоуправления и государственного управления. По предварительным данным, заработная плата специалиста айыл окмоту возросла почти в три раза. Это напрямую повлияло на повышение престижа муниципальной службы, особенно в сельской местности, способствовало привлечению в органы местного самоуправления перспективной молодежи, создало стимулирующую основу для планирования карьеры для молодых государственных служащих.

Новая система оплаты труда является унифицированной, основанной на единой минимальной базовой ставке для всех государственных органов и органов местного самоуправления. А размер должностного оклада государственных и муниципальных служащих исчисляется исходя из этой единой ставки и коэффициента (шага) оплаты, устанавливаемого в рамках категории должности и с учетом ежегодной оценки результативности труда служащего по системе ключевых показателей эффективности. Благодаря этой мере впервые стало возможным рассекретить системы оплаты труда государственных и муниципальных служащих, без грифа «для служебного пользования», как это было ранее.

Впервые с момента учреждения государственной и муниципальной службы разработана и принята Указом Президента Кыргызской Республики от 12 июля 2013 года Программа развития системы обучения государственных и муниципальных служащих на 2013–2017 годы. Эта мера была направлена на создание устойчивой системы переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих на основе единого Государственного заказа. Во исполнение Программы решениями Правительства Кыргызской Республики утверждается Государственный заказ на обучение государственных и муниципальных служащих на ежегодной основе. В рамках Государственного заказа ежегодно обучение проходят более 3 000 государственных и муниципальных служащих.

Важной задачей в сфере государственной службы Кыргызской Республики является создание Информационной системы по управлению человеческими ресурсами (ИСУЧР). В связи с этим активно продвигаются вопросы автоматизации процессов ИСУЧР на государственной и муниципальной службе, осуществляется работа по разработке и внедрению ИСУЧР, аналогичной мировым HRMIS-системам. Данная задача напрямую связана с более общей целью системы государственного управления — внедрением технологий электронного управления, работа над созданием которой сейчас ведется в Кыргызской Республике.

На сегодня четыре пилотных государственных органа — Государственная кадровая служба Кыргызской Республики, Министерство здравоохранения Кыргызской Республики, Государственное агентство по делам местного самоуправления и межэтнических отношений при Правительстве Кыргызской Республики, Государственное агентство по делам молодежи, физической культуры и спорта при Правительстве Кыргызской Республики — подключены к действующей системе «Кадры» Государственного предприятия «Инфоком» при Государственной регистрационной службе при Правительстве Кыргызской Республики для апробации ИСУЧР. С 2017 года реализуется АИС «Кадры» в кадровых подразделениях всех государственных органов [Жолдошбеков, 2004. С. 119–121].

Для совершенствования нормативной правовой базы государственной и муниципальной службы, которая обеспечит дальнейшее проведение системной реформы, принят интегрированный Закон Кыргызской Республики от 7 июня 2016 года № 75 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе». Необходимость разработки законопроекта вытекала из задач, поставленных Национальной стратегией устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013–2017 годов, указами Президента Кыргызской Республики, программой Правительства Кыргызской Республики. Данный закон направлен на то, чтобы государственная служба и муниципальная служба стали по-настоящему эффективными и результативными и работали на благо общества. Следует отметить, что с принятием данного закона начался новый этап развития государственной и муниципальной службы Кыргызской Республики. Основной его целью является способствование формированию профессионального кадрового состава органов управления, способных качественно и своевременно решать ключевые задачи государства и оказания государственных услуг населению.

В законе предложен ряд новшеств, направленных на повышение эффективности работы государственных и муниципальных служащих за счет усиления материальных и нематериальных факторов мотивации к труду, в том числе путем предлагаемой ротации перспективных кадров из органов государственного управления в органы местного самоуправления и наоборот.

Как основные новшества проекта закона можно отметить следующие нормы:

- единство государственной службы, а также ввод

нового понятия — государственная гражданская служба;

- повышение статуса как государственной гражданской, так и муниципальной службы;
- определение критериев отнесения к политическим и административным должностям по признаку наличия полномочий по политико-определяющим решениям;
- муниципальная служба органично встраивается в систему профессиональной службы через приравнивание к статусу государственной службы, единые подходы к карьерному росту, единую систему оплаты труда и оценки деятельности служащих, возможности ротации, включения в резервы кадров, единую систему обучения кадров;
- одним из приоритетов в деятельности статс-секретаря становится ответственность за формирование и реализацию стратегии государственного органа;
- устанавливается взаимосвязь между обучением, оценкой, практическими результатами труда служащих и их карьерным продвижением, материальной и нематериальной мотивацией.

Впервые закреплена статья «Карьерное планирование государственных и муниципальных служащих», что позволит сделать гражданскую службу более профессиональной, преемственной и развивающейся. Предусматриваются меры по повышению эффективности работы Национального резерва кадров. Расширены полномочия Совета по государственной службе, который теперь именуется «Совет по государственной гражданской службе и муниципальной службе».

Ощутимо сократилось количество политических государственных должностей — с 862 до 228. В разряд административных были переведены должности заместителей руководителей государственных органов, должности работников Аппарата Правительства Кыргызской Республики. Впервые для этих должностей были разработаны квалификационные требования, которые ранее отсутствовали. Ныне назначение на эти должности должно осуществляться при условии соответствия кандидатов квалификационным требованиям.

Укреплена целостность цикла поступления на службу и продвижения по службе. Стало возможным карьерное продвижение на основе ежегодно устанавливаемой оценки. В случае получения служащим годовой оценки «Образцово», что выше по рангу оценки «Отлично», при условии наличия вакансии работник может быть повышен в должности на одну позицию. К примеру, отличившийся по результатам года работник может с должности ведущего специалиста быть переведен на должность главного специалиста, заведующий сектором может стать заведующим отделом и т.д.

Замещение вакантных должностей в первую очередь стало осуществляться из внутреннего резерва и Национального резерва. Из внутреннего резерва на основе внутреннего конкурса могут осуществляться назначения на младшие, старшие и главные административные должности. Из состава Национального резерва — на главные и высшие административные должности. При отсутствии необходимых кандидатов из резервов проводится открытый конкурс. Если раньше внутренние резервы активно применялись, то формирование Национального резерва стало возможным с принятием данного закона. Зачисление в Национальный резерв возможно благодаря строгому отбору двумя путями: открытый конкурс либо отбор среди лиц, получивших высокую оценку с одновременной рекомендацией руководителя государственного органа.

Первичное поступление на службу сохранилось доступным для всех — путем открытого конкурсного отбора, что соответствует нормам Конституции страны. С одной стороны, сохранилось право граждан на равный доступ к замещению должностей на государственной и муниципальной службе. С другой — действующие служащие теперь более мотивированы возможностью карьерного продвижения. Карьерное планирование стало одним из новшеств в законодательстве. Расширилась сфера ротации служащих. Стал возможным переход на равнозначные должности не только в другие государственные органы, но и в органы местного самоуправления.

За 28 лет независимости государственная служба Кыргызской Республики прошла непростой путь становления. На основе поэтапных административных реформ в стране сложились конституционные основы системы государственного управления, важным звеном которого является государственная служба. Осмысление пройденного пути позволяет выделить несколько этапов развития отечественной государственной службы. Первый этап, охватывающий 1991–2004 годы, можно охарактеризовать как время, когда государство старалось не растерять имеющийся потенциал управленцев, доставшийся с советских времен. С большим или меньшим успехом предпринимались действия, направленные на удержание и развитие возможностей профессиональной службы, но уже нового типа и в современных реалиях суверенного Кыргызстана. Второй этап, начавшийся в 2004 году и продолжавшийся до 2010 года, — это уже более осмысленный период реформы государственной службы. Был принят новый Закон «О государственной службе», а также Закон «О муниципальной службе». С образованием государственного органа, уполномоченного по вопросам государственной службы, работа стала проводиться системно. Третий этап начался в 2010 году с принятием Конституции Кыргызской Республики в новой редакции и последовательными действиями по четкому разграничению сферы политического влияния от профессиональной деятельности служащих. Также была принята Концепция модернизации государственной службы, а в 2013 году Президентом Кыргызской Республики утвержден План действий по ее реализации, кото-

рый является дорожной картой развития государственной и муниципальной службы. Все предпринятые шаги в сфере государственной и муниципальной службы за последние годы являются результатом реализации намеченных в указанных документах задач. С принятием в 2016 году Закона Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» начался четвертый этап развития государственной и муниципальной службы Кыргызской Республики, нацеленный на достижение качественно нового уровня в данных сферах.

Необходимо особо отметить, что целью проводимых реформ является повышение потенциала государственной и муниципальной службы, позволяющего эффективно работать во благо народа и государства посредством оказания гражданам качественных и доступных государственных услуг. Государственная служба и муниципальная служба должны быть действенным инструментом улучшения социально-экономического положения страны, повышения национального благосостояния и развития Кыргызской Республики.

Переподготовка и повышение квалификации кадров для системы государственного и муниципального управления.

Система профессионального и дополнительного образования

После обретения независимости система повышения квалификации государственных и муниципальных служащих испытывала большие трудности, связанные с нехваткой финансирования и другими проблемами становления вновь образованного государства. Однако понимая важность стоящих задач, государство начинает уделять необходимое внимание данной сфере [Абдразакова, Супатаева, Насыров, 2018]. В 2012 году начинается разработка Программы развития системы обучения служащих Кыргызской Республики на 2013–2017 годы. Данная программа была утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 12 июля 2013 года № 162, после чего начинают реализовываться стратегические задачи данной Программы.

В Закон Кыргызской Республики от 7 июня 2016 года № 75 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» включается статья, регламентирующая вопросы профессионального развития государственных и муниципальных служащих. Создана нормативная правовая основа для функционирования системы обучения, в том числе о порядке обучения, о Государственном заказе, о координации донорской помощи, о нормативах стоимости оплаты труда преподавателей, участвующих в реализации Государственного заказа по обучению государственных и муниципальных служащих. Государственной кадровой службой Кыргызской Республики приняты методические документы по определению потребностей в обучении и оценке результативности обучения.

Сформирована система управления обучением, где определены и устойчиво реализуются роли Правительства Кыргызской Республики, Государственной кадровой службы Кыргызской Республики, Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики и других образовательных организаций, а также статс-секретарей, руководителей аппаратов и кадровых служб государственных органов и органов местного самоуправления. Обновлены подходы к обучению. Определены и функционируют виды обучения: переподготовка и повышение квалификации. Обучение организуется по двум направлениям: общее и ведомственное. Начаты работы по инновационным формам обучения. Так, в рамках усовершенствования автоматизированной системы управления человеческими ресурсами разработана платформа по дистанционному обучению. Служащим, успешно прошедшим переподготовку и повышение квалификации, выдаются ранжированные сертификаты по результатам обучения.

Имели место определенные трудности в реализации Программы на 2013–2017 годы. При этом одной из значительных проблем является развитие ведомственного направления обучения, которое слабо организуется государственными органами и органами местного самоуправления. Нормативно закрепленное требование об обязательном прохождении повышения квалификации не реже одного раза в три года должно было определить количество слушателей около 8 000 служащих в год, исходя из общей численности государственных гражданских и муниципальных служащих. Однако ежегодно общее количество по Госзаказу составляет около 3 500 служащих, определенных Государственной кадровой службой Кыргызской Республики на основе потребностей заявленных государственных органов и органов местного самоуправления. Необходимо усовершенствовать методику определения потребностей в обучении, а также провести необходимые работы по разъяснению для государственных органов и органов местного самоуправления для определения потребностей в обучении как по общему, так и по ведомственному направлению.

Нередки случаи направления государственными органами и органами местного самоуправления на обучение в рамках Государственного заказа служащих не соответствующих категорий слушателей курсов повышения квалификации, либо служащих, ранее прошедших обучение в текущем или в предыдущем Государственном заказе, что может объясняться неудовлетворительной работой службы управления персоналом государственных органов и органов местного самоуправления, направляющих на обучение служащих, менее затребованных на службе [Абдыраманова, 2019], при этом нарушаются права других служащих, остающихся на службе и не проходящих обучение в соответствии с законодательством.

Реализация Государственного заказа проводится в соответствии с законодательством о государственных

закупках. При проведении конкурсов на обучение применяется метод, в котором определяющим критерием является наименьшая цена, предложенная участником конкурса. Необходимо рассмотреть возможность применения других методов осуществления государственных закупок, более подходящих для реализации Государственного заказа, а также совершенствовать критерии отбора. В рамках Государственного заказа разрабатываются учебно-методические материалы, которые используются в обучении для всех слушателей и всеми образовательными организациями. Однако их количество все еще недостаточно для охвата всего Госзаказа. В качестве тренеров привлекаются в основном преподаватели, не имеющие практического опыта по теме обучения, поэтому одной из перспективных задач является повышение процента участия тренеров-практиков.

Вместе с тем принятие новой Национальной стратегии развития на 2018–2040 годы, необходимость ускорения темпов социально-экономических реформ ставят новые задачи и подходы по дальнейшему совершенствованию системы обучения [Абдразакова, Супатаева, Насыров, 2018]. Современный служащий — это человек, который должен решать важнейшие государственные задачи в динамично изменяющейся инновационной среде в условиях внешних и внутренних вызовов. Соответственно, возрастают требования и к программам обучения, которые должны способствовать развитию навыков и умений для принятия и реализации эффективных управленческих решений.

Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики с 2013 года является основным исполнителем Государственного заказа на обучение. Образовательные организации, в том числе региональные, участвуют в конкурсах по реализации Государственного заказа. Ежегодно в конкурсах участвуют до 12 образовательных организаций, при этом победителями признаются до шести организаций. В рамках реализации Государственного заказа на обучение государственных и муниципальных служащих по курсам переподготовки и повышения квалификации в период с 2012 по 2019 год прошли обучение 28 187 государственных и муниципальных служащих (**рисунок 8**).

Согласно Указу Президента Кыргызской Республики от 18 августа 2018 года № 172 «О внесении изменений в Указ Президента Кыргызской Республики «Об Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики» от 26 сентября 2012 года, Академия является юридическим лицом, учрежденным Президентом Кыргызской Республики, и находится в ведении Государственной кадровой службы Кыргызской Республики.

С 2019 года реализатором и исполнителем Государственного заказа является Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики [Абдыраманова, 2019]. В Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики действуют Высшие курсы администрирования и управления, основной миссией которых является переподготовка и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих. В настоящее время укрепляются институциональные возможности Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики как ведущего учебного заведения, а также исследовательского и методического центра по профессиональному развитию государственных и муниципальных служащих. Всего за 2019 год Высшими курсами администрирования и управления Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики были организованы и проведены 198 курсов в общем объеме 11 680 часов для 5 394 государственных и муниципальных служащих. По инициативе Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики в Государственный заказ включены 25 курсов повышения квалификации продолжительностью 72 академических часа по теме «Цифровая трансформация в системе государственного и муниципального управления Кыргызской Республики». Кроме того, в тематику всех остальных курсов включен компонент цифровые технологии в управлении.

Согласно распоряжению Правительства Кыргызской Республики от 24 июня 2019 года № 229-р о «Государственном заказе на обучение государственных гражданских служащих и муниципальных служащих, а также лиц, занимающих политические государ-

Рисунок 8. Обучение государственных и муниципальных служащих в 2012–2019 годах

Figure 8. Training of state and municipal employees in 2012–2019

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Обучение по государственному заказу	–	1062	↑3242	↓1200	↑1585	↓838	↑1220	↑2927
Обучение по прямым обращениям государственных органов и прямым договорам	445	↑4348	↑4626	↓1836	↓1325	↓751	↓312	↑2470

ОБЩИЙ ИТОГ: 28187

ственные и политические муниципальные должности Кыргызской Республики, на 2019 год» Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики в установленном порядке провела конкурсный отбор среди образовательных организаций для реализации государственного заказа. Право на проведение 164 курсов для 3 280 государственных и муниципальных служащих, а также лиц, занимающих политические государственные и муниципальные должности, получил Кыргызский национальный университет им. Ж. Баласагына во всех регионах республики, кроме Иссык-Кульской области. Конкурс на проведение 22 курсов для 440 государственных и муниципальных служащих, а также лиц, занимающих политические государственные и политические муниципальные должности Иссык-Кульской области, выиграл Иссык-Кульский государственный университет им. К. Тыныстанова.

В целях эффективной реализации Государственного заказа Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики проработала и утвердила согласованные с Государственной кадровой службой Кыргызской Республики и с исполнителями планы-графики курсов обучения, а также конкурс для привлекаемых преподавателей в целях качественного обучения на основе разработанных квалификационных требований. В период реализации Государственного заказа на 2019 год Академией государственного управления при Президенте Кыргызской Республики постоянно проводился мониторинг процесса обучения служащих обозначенными высшими учебными заведениями согласно утвержденным планам-графикам.

Для разработки учебных модулей в рамках Государственного заказа Академией государственного управления при Президенте Кыргызской Республики разработано техническое задание с учетом современных требований для дистанционной формы обучения. По итогам проведенного конкурса был заключен договор с Кыргызско-Германским институтом прикладной информатики, в соответствии с которым разработаны два 72-часовых учебных модуля по теме «Цифровые технологии в системе государственного и муниципального управления Кыргызской Республики» для руководителей государственных органов, статс-секретарей и служащих, занимающих главные, старшие и младшие административные государственные и муниципальные должности. Также на основе готовых модулей разработаны четыре электронных модуля для дистанционной формы обучения служащих.

Перспективные задачи и направления деятельности Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики в сфере переподготовки и повышения квалификации на перспективу базируются на проведении необходимой подготовительной работы для эффективной реализации Указа Президента Кыргызской Республики от 8 января 2020 года об объявлении 2020 года Годом развития регионов, цифровизации страны и поддержки детей. Намечено продолжение формирования базы высококвалифицированных тренеров из числа преподавателей, экспертов, управленцев-практиков, активного внедрения современных методов обучения государственных и муниципальных служащих, в том числе дистанционных форм обучения.

Разрабатываемая в настоящее время Программа совершенствования системы обучения в сфере государственного управления и местного самоуправления Кыргызской Республики на 2021–2025 годы (далее — новая Программа) коррелирует с Законом «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», Национальной стратегией развития Кыргызской Республики на период до 2040 года, программами Правительства Кыргызской Республики и другими нормативными правовыми актами Кыргызской Республики. Новая Программа распространяется на лиц:

- занимающих государственные и муниципальные административные должности;
- занимающих должности глав местных государственных администраций;
- занимающих должности глав айыл окмоту, мэров городов;
- состоящих в Национальном резерве кадров.

Также новая Программа может быть распространена на депутатов местных кенешей.

Целью новой Программы является повышение результативности системы обучения, обеспечивающей качество профессионального развития слушателей и отвечающей современным требованиям эффективного государственного и муниципального управления.

Задачами новой Программы являются:

- совершенствование системы управления обучением;
- принятие новых и внесение изменений в действующие нормативные правовые акты, регулирующие систему обучения;
- укрепление механизмов адекватного ресурсного обеспечения;
- внедрение новых инновационных форм обучения;
- дальнейшее укрепление институциональных возможностей системы обучения.

В новой Программе изложены новые подходы к совершенствованию системы обучения, которые предусматривают внедрение инновационных форм обучения:

- широкое использование смешанных форм обучения, когда дистанционная форма обучения будет охватывать теоретическую часть курсов (до 60 % от общего количества часов) и интегрирована с автоматизированной информационной системой учета служащих;
- внедрение обучения на рабочем месте — наставничество, стажировка и самостоятельное обучение;
- проведение курсов переподготовки на платной основе для лиц, не являющихся государственными /

муниципальными служащими, а также лиц, занимающих государственные / муниципальные должности, но желающих перейти на другую должность.

Реализация обозначенных подходов по совершенствованию системы обучения должна основываться на следующих принципах:

1) обеспеченность высококвалифицированным кадровым потенциалом и современной материально-технической базой системы обучения;

2) регулярность обучения;

3) обязательность обучения для служебного продвижения и перемещения государственных и муниципальных служащих;

4) соответствие программ обучения квалификационным требованиям, предъявляемым к группам должностей;

5) обеспеченность высококвалифицированным педагогическим и тренерским потенциалом, развитой учебно-методической базой, в том числе полноценной базой электронных курсов для дистанционной формы обучения;

6) формирование опережающего характера обучения на основе соответствия профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих современным требованиям государственного и муниципального управления;

7) широкое использование отечественного и зарубежного опыта обучения государственных и муниципальных служащих, новых образовательных методик и технологий.

Несмотря на достигнутые результаты и прилагаемые усилия, направленные на формирование и совершенствование действующей системы обучения служащих, эффективность обучения пока не отвечает необходимым требованиям и недостаточно учитывает потребности и ожидания государственной и муниципальной службы, слабо ориентирована на профессиональное развитие государственных и муниципальных служащих.

Данная проблема также обусловлена следующими серьезными недостатками государственного аппарата:

- отсутствием научно обоснованной, целенаправленной государственной кадровой политики в сфере государственной и муниципальной службы по эффективному формированию, профессиональному развитию и рациональному использованию потенциала государственных служащих;
- сохраняющимся в государственных органах и органах МСУ высоким уровнем коррупции, протекционизма, регионализма и других негативных явлений;
- низким уровнем компетентности, профессионализма и освоения государственными служащими современных достижений научно-технического прогресса;
- невысоким качеством подготовки кадров в вузах, не способствующим пополнению государственной службы квалифицированными специалистами, а также не отвечающим насущным потребностям государственной службы уровнем обучения государственных служащих;
- существующий Национальный резерв кадров в силу его малочисленности и недостаточной эффективности механизмов привлечения резервистов на государственную и муниципальную службу, к сожалению, не в полной мере отвечает своим первоначальным целям.

В данной ситуации возникает необходимость в ближайшей перспективе кардинально перестроить систему профессионального развития государственных служащих (переподготовка, повышение квалификации), привести ее в соответствие с потребностями государственной службы. Необходимо сформировать эффективную и устойчивую систему их профессионального развития, которая будет основываться на следующих принципах:

- направление на обучение на основе конкурсного отбора;
- системное и углубленное целевое обучение;
- современные учебно-методические материалы, ориентированные на целевую группу, приближенные к практике, и интерактивность.

В связи с этим Академия государственного управления при Президенте Кыргызской Республики направила на рассмотрение руководства страны перспективную Программу обучения лидеров — государственных и муниципальных управленцев нового поколения, которая подразумевает организацию и проведение специализированных курсов профессиональной переподготовки управленцев с полным или частичным отрывом от работы. Слушатели программы будут отбираться по результатам ежегодного национального конкурса на основе соответствующих квалификационных требований для высшего управленческого звена.

По итогам успешного освоения программы обучения служащие будут обладать такими управленческими компетенциями, как инициативность; системное управление; управление изменениями; стратегическое мышление; лидерство; сотрудничество и взаимодействие; управление деятельностью; принятие решений; анализ, разработка и оценка государственной политики; тайм-менеджмент. На выходе программы получим управленцев, обладающих необходимыми компетенциями для обеспечения качественного решения поставленных задач, умеющих разрабатывать и реализовывать политику, а также анализировать и оценивать последствия.

Особенности цифровой трансформации системы государственного и муниципального управления. Электронное правительство

Говоря об информационных технологиях государственного управления, следует понимать, что прежде всего речь идет об информатизации всех управленческих процессов в органах государственной власти

всех уровней, об информатизации межведомственных взаимоотношений, о создании компьютерных систем, способных поддерживать все функции взаимодействия этих органов с населением и предпринимательскими структурами [Ожукеева, Эргешов, 2012].

Упрощая взаимодействие с государственными органами и доступ к информации для населения, интернет-технологии способствуют большей открытости и прозрачности. Облегчается также доступ к разнообразным сведениям: законопроектам, материалам заседаний в комитетах и документам по бюджету [Ожукеева, Эргешов, 2012]. Граждане могут лучше следить за действиями своих выборных представителей, создавать группы влияния и высказывать свои мнения в режиме реального времени. В конечном итоге люди должны иметь возможность настроить портал государственных служб согласно собственным потребностям, добавляя, обновляя и удаляя ссылки на конкретные службы.

Вопросы информационного обеспечения государственного и муниципального управления занимают особое место в системе управления, поскольку любое поспешное или неверное управленческое решение, принимаемое при недостатке информации, особенно в нештатных, экстремальных ситуациях, может привести к нежелательным последствиям [Шадыбеков, Третьяков, Мурзаев, Капарова, 2015. С. 134–139]. Цифровая трансформация страны не будет окончена без цифровизации всего государства. В основу данного процесса должны лечь такие принципы, как «государство — это платформа», «цифровые по умолчанию», «цифровые от начала до конца», ориентированность цифровых услуг на мобильные устройства [Основы государственного… 2017].

Кыргызская Республика уже достигла определенных успехов в цифровизации избирательной системы, интеграции и взаимодействии государственных органов посредством единой системы «Түндүк»; отдельные услуги государственных органов переведены в цифровой формат и доступны через Интернет посредством единого Портала электронных услуг. Не теряя заданного темпа, государственные органы должны проектировать клиентоориентированные цифровые услуги. Необходимо прививать культуру реализации стратегий и принятия решений, основанных на использовании данных. Правительство должно стать платформой, которая будет дальше стимулировать участие граждан и частного сектора в повышении качества государственных услуг. Следует постоянно выверять необходимые действия по защите фундаментальных государственных интересов и интересов граждан, обеспечивая достаточный уровень кибербезопасности и защиты персональных данных граждан.

Для успешной разработки и реализации Концепции цифровой трансформации необходимы эффективные механизмы планирования и системы управления [Основы государственного… 2017]. По каждой из задач цифровой повестки следует закрепить соответствующие ответственные органы власти и создать центры компетенций из представителей государственной власти с привлечением бизнеса, гражданского сектора и партнеров по развитию[8].

К приоритетным направлениям и целевым заданиям Стратегии по внедрению электронного управления в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Кыргызской Республики на 2014—2017 годы относились:

- *электронные услуги*: ускорить предоставление качественных, доступных и удобных в использовании интерактивных электронных услуг в целях удовлетворения жизненно важных потребностей граждан и бизнес-сообщества;
- *ИТ/ИКТ-архитектура*: сформировать общегосударственную систему электронного управления с едиными инфраструктурными, платформенными и программными сервисами;
- *нормативная правовая база*: модернизировать нормативную правовую базу, обеспечивающую реализацию и защиту конституционных прав граждан при внедрении ИКТ в государственное управление и местное самоуправление;
- *финансовая и экономическая эффективность*: обеспечить значительную экономию финансовых средств и оптимизацию инвестиций, вкладываемых в реализацию ИТ/ИКТ-проектов в государственном управлении и местном самоуправлении, и повышение на этой основе экономической эффективности государственных ИС и ресурсов;
- *кадровый потенциал и цифровая грамотность*: способствовать значительному повышению кадрового потенциала государственных и муниципальных служащих на всех уровнях государственного управления и местного самоуправления, а также росту информированности населения об электронных услугах;
- *открытость и участие граждан*: значительно повысить уровень открытости и подотчетности органов государственной власти и местного самоуправления за счет реального расширения возможностей граждан получать информацию и участвовать в процедурах выработки решений через ИКТ, включая проведение общественных консультаций в сети Интернет;
- *управление и координация*: обеспечить целенаправленную реализацию Стратегии через создание эффективных институтов и механизмов управления и межведомственной координации [Шадыбеков, Третьяков, Мурзаев, Капарова, 2015. С. 176–181].

По каждому приоритетному направлению сформулированы стратегические мероприятия, составляющие основу Плана действий реализации Стратегии. План действий включает 21 стратегическое мероприятие [Основы государственного… 2017].

Создание электронного правительства (далее — ЭП) в Кыргызской Республике — это одна из приоритетных задач правительства, так как отсутствие еди-

8 http://ict.gov.kg/index.php?r=site%2Fsanarip&cid=27

ной электронной информационной базы данных усложняет координирование работы государственных органов, не говоря о том, какие сложности вызывает у населения доступ к информации при получении государственных услуг. Учитывая отдаленность, труднодоступность высокогорных районов, отсутствие автодорог, создание ЭП решает достаточно большой объем проблем экономического, политического и социального характера, позволяет добиться кардинального улучшения основных показателей работы государственного аппарата в соответствии с потребностями и ожиданиями населения. Актуальность внедрения электронного правительства связана с такими аспектами, как повышение эффективности и оперативности предоставления государственных услуг обществу и бизнесу, предоставление государственных услуг в электронной форме, оперативное предоставление информации, нужной для населения, дистанционная оплата налогов и пошлин, дистанционное и оперативное открытие и дальнейшее ведение бизнеса:

- обеспечение подотчетности (прозрачности) как в государственной иерархии, так и перед обществом. Информационные системы (далее — ИС) аккумулируют данные, которые могут быть интересны обществу, тем самым осуществляется прозрачность и снижается риск коррупции;
- качество решений (эффективный менеджмент);
- любые решения основываются на информации. ИС собирают, обрабатывают, предоставляют громадные массивы данных за считанные секунды качественно, без искажения;
- сокращение финансовых расходов и содержания государственных органов, повышение качества управления человеческими ресурсами [Шадыбеков, Третьяков, Мурзаев, Капарова, 2015. С. 72–78].

Автоматизация ведет к сокращению человеко-часов, что, в свою очередь, приводит к сокращению государственного аппарата, бюрократии, а это — к сокращению финансовых расходов, при этом информационные системы позволяют видеть, насколько эффективно работает тот или иной чиновник [Ожукеева, Эргешов, 2012].

В Кыргызской Республике достаточно много электронных средств массовой информации, однако сохраняющаяся сложная ситуация с получением частотного диапазона для вещания и финансовые сложности влияют на уровень разнообразия средств массовой информации и охват национальной аудитории. Также проблемой продолжает оставаться доступ граждан к правительственной (государственной) информации.

Законодательная нормативная база, несмотря на ее достаточно большой объем, требует доработки в части нормативного регулирования вопросов развития электронной коммерции, электронного документооборота (цифровой подписи), информационной безопасности, а также гармонизации в контексте формирования общего информационного пространства в регионе [Шадыбеков, Третьяков, Мурзаев, Капарова, 2015. С. 87–91].

В то же время наработан уникальный опыт в формировании политики развития информационно-коммуникационных технологий (далее — ИКТ) «всем миром»: в стране с 2004 года ежегодно (а иногда и дважды в год) проводится национальная ИКТ-конференция, на которой обсуждаются и формируются планы действий государства на каждый последующий год.

Однако в настоящее время не все запланированные проекты и ожидаемые результаты достигнуты. Основными причинами данной ситуации являются:

- недостаточное финансирование проектов электронного правительства;
- нехватка кадровых ресурсов и неразвитая телекоммуникационная инфраструктура;
- отсутствие единой инфраструктуры межведомственного обмена данными;
- отсутствие специально приспособленных государственных дата-центров для хранения данных (современные госархивы).

По имеющейся информации, в настоящее время Правительство Кыргызской Республики рассматривает различные проекты стратегий развития ИКТ до 2020 года (или 2025 года).

По уровню развития э-правительства, согласно данным Глобального обзора ООН по э-правительству за 2018 год, Кыргызстан занял 91-е место из 193 государств — членов ООН и имеет высокий уровень EGDI: 0,5835, индекс онлайн-услуг (OSI) составляет 0,6458 и имеет положительную динамику (**рисунок 9**)[9].

Приверженность страны использованию ИКТ для решения вопросов эффективности государственного администрирования была подтверждена принятием в конце 2018 года Концепции цифровой трансформации «Санарип Кыргызстан» («Цифровой Кыргыз-

9 https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN%20E-Government%20Survey%202018%20Russian.pdf

Рисунок 9. Топ-10 развивающихся стран без выхода к морю по развитию электронного правительства
Figure 9. Top 10 Landlocked Developing Countries for e-Government Development

	РЕГИОН	СУБРЕГИОН	OSI	HCI	ИТИ	ИРЭП	Уровень EDGI	Место в 2018г
КЫРГЫЗСТАН	Азия	Средняя Азия	0,6458	0,7628	0,3418	0,5835	Высокий	91

стан»), когда началась масштабная работа по цифровой трансформации деятельности государственных органов. Так, на сегодняшний день предоставляются около 60 государственных услуг и сервисов в электронном формате и до конца года планируется их увеличение. Запущен государственный портал электронных услуг, разработана государственная система электронных платежей (E-pay), позволяющая производить онлайн-оплату электронных услуг.

Полномасштабно запущена система электронного межведомственного взаимодействия «Түндүк», к которой уже подключено более 60 государственных органов, а количество транзакций уже составило более пяти миллионов. Запущена и расширяется система E-Kyzmat, обеспечивающая наличие единой базы данных о государственных и гражданских служащих, а также оперативность обработки данных, актуальность, полноту и достоверность при принятии управленческих решений, к которой уже подключены 56 центральных аппаратов государственных органов. В общем, к системе подключены 256 организаций, включая территориальные и подведомственные подразделения, оцифрованы данные более 11 000 служащих. На базе данной системы уже началось внедрение государственной системы электронного документооборота.

Ранее в Кыргызской Республике прошла национальная кампания по биометрической регистрации населения, в результате которой регистрацию прошли 3 369 361 гражданин Кыргызской Республики. Полученные данные были использованы в ходе проведенных выборных процессов всех уровней вплоть до президентских. Также был реализован проект по выдаче паспортов нового образца eID с возможностью использовать электронную аутентификацию и подпись. На сегодняшний день уже изготовлено и выдано около 1,4 млн паспортов нового образца. Паспорта формата eID используются гражданами для получения целого спектра электронных государственных услуг в электронном формате. В рамках мероприятий по внедрению цифровой инфраструктуры в деятельности судебных и правоохранительных органов с 1 января 2019 года были запущены беспрецедентно масштабные автоматизированные информационные системы «Единый реестр преступлений и проступков» (ЕРПП), где к настоящему моменту зарегистрировано около 100 000 материалов, а также «Единый реестр нарушений» (ЕРН) — около 350 000 материалов. В целом указанные проекты положительно влияют на усиление работы надзорных органов, влекут сокращение времени рассмотрения уголовных дел, упрощение процедур следственных действий, сокращение сокрытий уголовных дел, а также позволяют усилить контроль за деятельностью следственных органов, открытостью и прозрачностью для заявителей[10].

Развитие цифрового государства. Реализация инициатив в сфере построения цифрового государства будет обеспечена через реализацию следующих задач.

Цифровой парламент. Цифровизация внутренних процедур и регламентов Жогорку Кенеш Кыргызской Республики и местных кенешей и реализация цифровых платформ для онлайн-обсуждений законопроектов, публичных слушаний в онлайн-среде. Реализация платформ для онлайн-взаимодействия депутатов с избирателями в целях стимулирования электронного участия граждан и бизнеса в решении актуальных вопросов.

Цифровизация государственных и муниципальных услуг для граждан и бизнеса. При построении государственных и муниципальных информационных систем будут соблюдены следующие основные принципы предоставления цифровых государственных услуг:

- цифровые, по умолчанию;
- платформонезависимость и ориентация на мобильные устройства;
- проектирование услуг, ориентированных на пользователя;
- цифровые от начала до конца;
- правительство и муниципалитет как платформа.

Цифровизация услуг и сервисов, ориентированных на пользователя, будут обеспечены через интеграцию и взаимодействие различных государственных органов и органов местного самоуправления. Цифровизация услуг и сервисов также будет предполагать изменение систем государственного и муниципального управления.

Цифровое правосудие и правопорядок. Обеспечение верховенства права и снижение уровня коррупции в системе правопорядка и правосудия будет реализовано через внедрение цифровых инструментов взаимодействия правоохранительных органов и судебной ветви власти с гражданами и бизнес-структурами, полную автоматизацию внутренних процессов и процедур, постоянное совершенствование цифровых навыков судей, прокуроров, сотрудников правоохранительных органов.

Внедрение цифровых инструментов, в том числе обеспечение целостности судебных документов при помощи криптографических протоколов, в обеспечении правопорядка и обеспечении правосудия также потребует законодательного закрепления цифровых доказательств.

Открытость и подотчетность государственных органов. Открытое и ответственное управление позволит значительно повысить уровень подотчетности органов государственной власти и местного самоуправления за счет реального расширения возможностей граждан получать информацию и участвовать в процессах управления через ИКТ, включая процедуры проведения общественных консультаций и принятия решений[11].

10 http://donors.kg/images/docs/development_forum_2019

11 http://ict.gov.kg/index.php?r=site%2Fsanarip&cid=27

На сегодняшний день Кыргызская Республика стала одной из первых стран в Центральной Азии, которая присоединилась к инициативе «Открытое правительство». Согласно последнему исследованию Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН, по развитию электронного правительства Кыргызстан в 2017 году поднялся на 91-е место из 193 стран ООН[12].

Система электронного межведомственного взаимодействия «Түндүк» в Кыргызской Республике основана на одной из наилучших международных практик — эстонской системе межведомственного взаимодействия X-Road. Государственное предприятие Центр электронного взаимодействия «Түндүк» как оператор полноценно развернул Систему межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) на платформе X-Road. На текущий момент собственные СМЭВ на X-Road построены в Эстонии и Финляндии[13]. Основной целью системы «Түндүк» является модернизация государственного управления за счет обеспечения оперативного получения данных, необходимых для оказания государственных услуг и выполнения государственных и муниципальных функций органами исполнительной власти и местного самоуправления, минимизации затрат на поиск, обработку и отправку информации в электронной форме. Внедрение системы электронного взаимодействия «Түндүк» позволит бюджету Кыргызской Республики ежегодно экономить до 300 млн долл.

В настоящее время к Системе межведомственного электронного взаимодействия «Түндүк» физически подключены 14 государственных органов, еще пять будут обмениваться через нее данными. В 2018–2019 годах населению оказывалось 189 государственных услуг, из них 22 предоставлялись в электронном формате. В 68 государственных органах провели оптико-волоконные линии связи.

Стремясь содействовать цифровой трансформации на территории страны, Правительство Кыргызской Республики выразило заинтересованность в участии в региональной программе Всемирного банка DCASA. Проект «Digital CASA — Кыргызская Республика» является частью региональной интеграционной программы Digital CASA, к которой Кыргызстан присоединился одной из первых стран. Целью программы является интеграция не имеющих выхода к морю государств Центральной Азии и отдельных стран Южной Азии в региональную и глобальную цифровую экономику, чтобы помочь им в получении цифровых дивидендов[14].

В целом картина развития информационного общества и электронного правительства в Республике представляется довольно смешанной. Успех этого процесса во многом будет зависеть от эффективности государственного управления, инвестиционной привлекательности отрасли ИКТ, а также эффективности решения ключевых проблем развития сферы связи и информатизации.

Направления дальнейшего развития систем электронного правительства. Проект «Digital CASA — Кыргызская Республика» включает четыре основных компонента:

1. Региональную инфраструктуру цифровой связанности: содействие развитию более доступных по цене высококачественных услуг доступа в Интернет для граждан, бизнеса и государства посредством стимулирования развития частной сетевой инфраструктуры и предоставления услуг на региональном и национальном уровне.

2. Региональные центры обработки данных, цифровые платформы и интеллектуальные решения: создание совместной инфраструктуры (на основе облачных технологий) центров обработки данных и платформ в целях обеспечения граждан более качественными государственными услугами со стороны государства и частного сектора.

3. Создание благоприятных условий для цифровой экономики: совершенствование нормативно-правовой базы, касающейся цифровой экономики, по всему региону, в том числе в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС), разработка политики и стратегий цифрового развития, цифровое лидерство и стратегические коммуникации.

4. Управление проектом для обеспечения эффективной деятельности и достижения результатов.

В рамках проекта будет проложено 600 км волоконно-оптической линии связи для обеспечения не менее 60 % населения Кыргызстана доступом к сети Интернет, а также 400 км оптико-волокна регионального значения для стран Центральной Азии и некоторых стран Южной Азии. По направлению развития цифровых платформ ожидается реализация широкой линейки смарт-решений, оцифровка данных, проект «Открытые данные», создание портала государственных услуг.

Доверие граждан политическим институтам и их вовлеченность в процессы принятия государственных решений

Эффективность, результативность, транспарентность власти является показателем жизнеспособности государственного управления. В связи с этим среди наиболее важных вопросов, стоящих перед органами власти в республике, является задача завоевания доверия населения, повышение авторитета и социального статуса в современном кыргызстанском обществе. Во всем мире гражданское общество является важной движущей силой политики — предлагает представителям государственных органов свежие идеи и работает с ними над решением общих проблем, а также становится рупором, доносящим истинные

12 https://kaktus.media/doc

13 https://internetpolicy.kg/2018/05/02/

14 http://www.donors.kg/ru/4234-proekt-digital-casa-kyrgyzskaya-respublika

нужды граждан. Помимо этого, гражданское общество играет важную роль в жизни местных сообществ и общества в целом, поддерживая различные формы взаимопомощи и самопомощи, стимулируя социальное, культурное и экономическое развитие, предлагая инициативы по развитию качественного образования и здравоохранения, продвигая гендерное равенство и ответственное природопользование, а также решая другие вопросы.

Условием возникновения доверия населения властным структурам выступают:

1) надежность органов государственной власти в глазах населения;

2) понимание гражданами значимости функций властных структур для жизни общества;

3) общность целей, ценностей и интересов сторон;

4) определенная степень открытости, прозрачности намерений.

Фактор наличия большого количества неправительственных организаций (НПО) в той или иной республике рассматривается международным сообществом как признак демократизации и развития одного из ключевых институтов гражданского общества. Несмотря на внушительное количество, лишь треть из них (около 6000) функционирует на практике[15].

После обретения независимости граждане Кыргызстана активно включились в процесс построения независимого государства, гражданское общество и неправительственные организации развивались и формировались очень активно и энергично как по количеству, так и по направлениям деятельности. В 2019 году насчитывалось примерно 32 тыс. НПО[16].

Процесс развития условно можно разделить на несколько этапов. Первый этап (1991–1994 годы) характеризуется бурным ростом численности НПО, многие из которых функционировали «от гранта до гранта», не имели своей долгосрочной стратегической программной деятельности и были нацелены в основном на решение грантовых проектов. Большинство НПО в этот период были финансово неустойчивы и испытывали высокую зависимость от политики международных доноров[17].

Второй период (1995–2004 годы) характеризуется как количественными, так и качественными изменениями НПО. Отличительной чертой является развитие гражданских инициатив с использованием принципов совместного участия, установления партнерских отношений внутри сектора, объединения НПО, имеющих общие уставные цели (женские, правозащитные, экологические и др.). Происходит формирование равноправных партнерских отношений неправительственных организаций с международными организациями, снижается зависимость НПО от их политики. Повышается численность сельских НПО. Сильные организации формулируют свои стратегические цели и программы, которые в ряде случаев могут решать самостоятельно. В число основных сетевых организаций входят: Коалиция «За демократию и гражданское общество», Ассоциация центров поддержки гражданского общества, Сеть правозащитных организаций, Ассоциация кризисных центров и Ассоциация юристов Кыргызстана.

Третий период развития НПО (2005—2011 годы) характеризуется наличием сильных НПО, которые не только успешно выполняют свою проектную деятельность, оказывают влияние на различные области жизни общества, но и умеют лоббировать общественные и политические интересы на государственном уровне[18].

С конца 90-х годов организации гражданского общества пытались работать согласованно в различных подсекторах и создали формальные альянсы, такие как Форум женских НПО. Участие граждан в процессе принятия решений формально регулируется законами, а также неформальной практикой, которая формировалась на протяжении последних десятилетий и в то же время привела к напряженным отношениям между правительством и гражданским обществом. Официальное признание гражданского общества в качестве ключевого участника процесса принятия решений и политического процесса началось в начале 2000-х годов как ответ на ухудшающуюся ситуацию с правами и свободами человека, которая в конечном итоге привела к первой революции и свержению президента Аскара Акаева в 2005 году. Через пять лет в свержении президента Курманбека Бакиева страна во многом снова опиралась на гражданское общество [Public Administration… 2013].

Еще одним способом формального участия граждан и организаций гражданского общества в процессе принятия государственных решений было создание консультативных механизмов либо с помощью административных процедур, кодифицированных в нормативных актах, либо с помощью специальных консультативных советов на уровне агитации. Первый консультативный совет был включен в закон «Регламент парламента», в котором говорилось, что законодательный орган может проводить слушания; однако закон также не сделал это обязательной деятельностью, в которой четко не указано, когда и как должны проводиться публичные слушания. Были также случаи, когда правительство организовывало специальные консультативные процессы по конкретным вопросам, таким как благосостояние уязвимых групп населения. Например, в 2003 году правительство начало регулярные консультации с Обществом социальной защиты населения — активной неправительственной организацией, защищающей интересы

15 http://slovo.kg/?p=106904

16 https://kloop.kg/blog/2019/04/24

17 https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29513/csb-kgz-ru.pdf

18 https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29513/csb-kgz-ru.pdf

пенсионеров. Аналогичным образом с начала 2000-х годов правительство иногда проводило слушания по бюджету, в основном на уровне местных органов власти и при поддержке международных агентств по оказанию помощи [Public Administration… 2013].

Закон о доступе к информации, контролируемой государственными органами, был принят в 2006 году, и он требует от государственных служащих предоставлять информацию, запрошенную общественностью. Сотрудничество между гражданским обществом и правительственными организациями находится на стадии развития. Имеются и проблемные зоны, существует недоверие к НПО со стороны государственных служащих, обе стороны обвиняют друг друга в непрофессионализме и отсутствии прозрачности. Общественные организации считают, что в законе нет механизмов принуждения к наказанию государственных органов за непредоставление информации.

В 2008 году указом Президента «в целях учета потребностей и интересов граждан, защиты прав и свобод граждан при выработке основных направлений внутренней и внешней политики государства, а также осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и органов местного самоуправления»[19] была создана Общественная палата, однако она, как и ранее созданный Совет по демократической безопасности, просуществовала недолго.

Формальные каналы участия граждан в принятии правительственных решений долгое время существовали в таких законах, как «О правительстве Кыргызской Республики», «О нормативно-правовых актах Кыргызской Республики» и др. Тем не менее эти каналы в основном не использовались и оставались лишь на бумаге: формулировка гласила, что государственные органы могут обращаться за советом к гражданам и комментировать законопроекты, подготовленные правительством. Этот добровольный для правительственных органов вариант проведения консультаций с гражданами и гражданским обществом фактически не работал, и участие граждан носило формальный характер. В ранней версии закона «О нормативно-правовых актах Кыргызской Республики» предусматривалось, что предложения граждан должны приниматься во внимание при составлении плана законодательной деятельности, но правительство фактически не выполнило это положение. Только летом 2009 года через изменения в законе «О нормативно-правовых актах Кыргызской Республики» были определены процедуры участия граждан в принятии правительственных решений. Будь то парламент или правительство, разрабатывающее законы, или правительственные органы, готовящие свои решения, затрагивающие более широкое общество, все соответствующие государственные организации уполномочены уведомлять граждан о предстоящих решениях и вовлекать их в процесс консультаций посредством общественных слушаний [Public Administration… 2013].

Некоторые более систематические усилия по институционализации участия гражданского общества в системе управления были предприняты после второй революции 2010 года, когда сначала были созданы Советы по общественному наблюдению (общественные наблюдательные советы) при пилотных министерствах, а затем во всех правительственных учреждениях и принят Указ Президента Кыргызской Республики. К лету 2011 года 41 правительственное учреждение имело Общественные наблюдательные советы, в состав которых входило более 300 человек[20]. Целью Общественных наблюдательных советов является повышение прозрачности государственных органов и обеспечение эффективного взаимодействия граждан с государственными органами. В эти советы входят представители гражданского общества, ученых, неправительственных организаций, деловых ассоциаций и экспертного сообщества [Kurki, 2013], при этом самовыдвижение со стороны граждан также возможно.

Требования подотчетности развивают навыки и традиции совместного принятия решений, взаимной ответственности, уважения к противоположному мнению, терпимости к разнообразию, кооперации и партнерства в широком смысле. Все это ведет в конечном счете к социальной стабильности и гармоничному развитию общества, создавая условия для экономического роста и комплексного устойчивого развития. Кыргызская Республика предприняла большие усилия по внедрению элементов подотчетности в систему управления: развивается парламентская форма управления, созданы основные демократические и правовые институты, совершенствуется выборная система, практикуется вовлечение граждан в процесс принятия решений, особенно на местном уровне, гарантируются основные права и свободы граждан. Усиление подотчетности актуально для Кыргызской Республики прежде всего с точки зрения построения системы, включающей граждан и ключевые институты власти, способствующей выработке единого понимания и неукоснительного исполнения обязательств общественного договора между государством и гражданами [Kurki, 2013].

Советы по общественному наблюдению — это консультативные и наблюдательные органы, в основные задачи которых входит мониторинг деятельности исполнительных органов; содействие участию общественности в принятии правительственных решений; помощь государственным органам в принятии обоснованных стратегических решений; оценка качества государственных услуг. Инструменты, доступные Советам общественного наблюдения для достижения этих целей, включают организацию общественных

19 http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/4785?cl=ru-ru

20 http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205299

слушаний, создание временных и постоянных групп, приглашение руководства соответствующего министерства на заседания совета и информирование общественности и средств массовой информации в случае необоснованного отклонения рекомендаций совета государственным органом. Однако эффективность советов общественного наблюдения сомнительна, поскольку решения совета имеют форму рекомендаций и не являются обязательными для министерств. Тем не менее наличие такого инструмента влияния на формирование политики является для граждан серьезным показателем открытости правительства и имеет огромный потенциал для укрепления демократии в Кыргызстане.

Характерным признаком деятельности неправительственных организаций является тот факт, что они в большей массе получают финансовую поддержку от иностранных доноров и имеют ограниченный потенциал для увеличения доходов внутри страны. Существует два типа налогов, которые НКО обязаны платить: социальный и отчисления в пенсионный фонд для всех работников; подоходный налог[21] [Предпринимательская деятельность… 2012. С. 6, 11–12]. По некоторым видам деятельности разрешается упрощенное налогообложение на основе патентов.

Основные международные организации и доноры, такие как ПРООН, Фонд Сороса, Национальный демократический институт (NDI), ЮСАИД, Глобальный экологический фонд и др., пришли в Кыргызстан со своим мандатом и своими приоритетами. Поэтому развитие сектора НПО, как и его финансирование, во многом зависело от тех сфер, которые поддерживаются тем или иным донором. Вопрос гармонизации донорской помощи стоит на повестке дня в течение последних пяти лет, но до сих пор окончательно не разрешен. По оценкам независимых экспертов, около 40 % финансирования НПО направляется на правозащитную тематику, около 25 % — на охрану здоровья, 20 % — на образование. Оставшаяся часть финансирования (5 %) связана с гендерными вопросами, защитой экологии и проведением социологических исследований[22].

Если иностранные доноры прекратят свою финансовую поддержку, как это сделали в Казахстане, сомнительно, что активность гражданского общества в Кыргызстане будет устойчивой. Это предположение подтверждается Индексом устойчивости неправительственных организаций USAID: по шкале от 1 до 7 (где 1 указывает на очень высокий уровень развития, а 7 — на низкий уровень) показатель Кыргызстана составлял 4,1 [Kurki, 2013.].

На сцену выходят новые игроки — неформальные гражданские лидеры, использующие новые необычные форматы взаимодействия и имеющие большее влияние на сообщество. Профессиональные и бизнес-ассоциации поднимают вопросы, стоящие перед ключевыми секторами, однако большинство программ развития гражданского общества обходит их своим вниманием. Предстоит еще многое сделать, чтобы нарастить потенциал неправительственных организаций и наладить более тесное внутрисекторальное взаимодействие, реализовать потенциал филантропии как нового источника ресурсов для поддержки развития гражданского общества[23].

При формировании положительного отношения к органам государственной власти, в частности доверия населения им, очень важную роль играют СМИ, которые можно рассматривать как фактор, влияющий на поддержание определенного статуса отдельных лиц и органов власти.

По данным Национального статистического комитета, уровень доверия населения к правительству снизился. В последнее время подвергается критике деятельность государственных органов и качество их взаимоотношений с общественностью. Высказываются мнения о том, что государственные органы во главе с правительством стали более закрытыми. Представители медиапространства отмечают слабую работу правительства в доведении до населения информации, налаживании коммуникаций с обществом и слабую реакцию на происходящие в стране события.

Специалисты отмечают, что такая медлительность в работе государственных органов — одно из обстоятельств, снижающих доверие к правительству и власти. Индекс доверия выводится на основании проведения опроса среди населения согласно Приложению 1, где граждане оценивают работу государственных органов и органов местного самоуправления (**рисунок 10**). Согласно информации Нацстаткома Кыргызской Республики[24], по итогам опроса индекс доверия населения к государственным органам составил 30,5 балла в первом полугодии 2020 года, что показывает незначительный рост доверия населения по сравнению с аналогичными периодами предыдущих трех лет (2017, 2018, 2019). Однако по сравнению с аналогичным периодом 2016 года наблюдается значительное снижение данного индикатора на 11 баллов. По итогам первой половины 2020 года индекс личного доверия граждан к государству составил 38,5 балла, что свидетельствует о небольшом росте по сравнению с аналогичным периодом прошлого года на 1,3, однако по сравнению аналогичным периодом 2016 годом он повысился на 8,5 балла.

Личное представление об уровне коррупции в го-

21 Предпринимательская деятельность некоммерческих организаций в Кыргызской Республике. Бишкек. 2012. С. 6, 11–12.

22 https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29513/csb-kgz-ru.pdf

23 http://slovo.kg/?p=106904

24 http://www.stat.kg/ru/indeks-doveriya-naseleniya/

сударственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления за рассматриваемый пятилетний период (2016–2020 годы) достигло самого высокого уровня в 2017 году, составив 15,2 балла. В первом полугодии 2020 и 2018 годов данный индикатор был практически идентичен — 14,4 и 14,5 соответственно. В первом полугодии 2019 года показатель незначительно снизился и составил 13,9, в то время как в первом полугодии 2016 года — 8,5. Сопоставив показатели первого полугодия 2020 года и аналогичного периода 2016 года, можно констатировать, что показатель вырос за пять лет на 5,9 балла.

Опрошенные кыргызстанцы больше всего не доверяют Таможенной службе — ее считают наиболее коррумпированным госорганом. Среди ведомств, которые получили невысокие баллы по доверию населения — государственные службы исполнения наказания, по борьбе с экономическими преступлениями, министерства внутренних дел, здравоохранения, экономики. Больше всего граждане доверяют местным администрациям, Госагентству по делам молодежи, физкультуре и спорту, МЧС и Министерству культуры, информации и туризма[25].

Прямой и косвенный вклад гражданского сектора в национальную экономику, в решение социальных проблем, в укрепление правосознания граждан также неоспорим. Национальная стратегия устойчивого развития — 2040 уделяет внимание развитию гражданского общества, государство станет максимально использовать его потенциал для достижения целей развития на основе партнерства, будет проводить государственную политику по развитию гражданского общества посредством обеспечения защиты прав и свобод граждан, создания условий для совместных действий государства, бизнеса, гражданского общества в целях повышения качества жизни населения и устойчивого развития страны, широкого участия гражданского общества в процессах принятия решений на национальном и местном уровнях. Поддержка инициативы граждан направлена на предоставление обществу востребованных услуг, продвижение общественно полезных идей и проектов через механизмы государственного социального заказа[26].

В основном НПО делятся на две обширные категории. Первый вид — это организации политико-институционального типа, которые ратуют за реформы, демократизацию, открытость, прозрачность работы государственных органов и т.д. В основном такие организации представлены центральным уровнем в Бишкеке и очень политизированы. Эти организации включены в процессы экспертизы на различных уровнях, являются авторами различных отчетов по международным конвенциям и документам. Второй вид — организации практического действия на местном уровне, в основном сельские и региональные НПО. Данные НПО не ставят для себя прямых задач институциональных изменений, цели данных организаций направлены на решение социально-экономических проблем сообщества или определенной социальной группы[27].

Сегодня НПО Кыргызстана играют в стране важную роль, они формируют ответственное гражданское общество, активно участвуют в политической жизни общества, оказывают широкий спектр социальных услуг. НПО, оказывающие социальные услуги, помощь незащищенным группам, решающие проблемы эко-

Рисунок 10. Индекс доверия населения

Figure 10. Index of population confidence



25 https://rus.azattyk.org/a/29885607.html

26 http://slovo.kg/?p=106904

27 https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29513/csb-kgz-ru.pdf

логии, защищающие права и интересы граждан и др., пользуются авторитетом как среди населения, так и среди органов власти.

Выводы

С распадом Советского Союза в Кыргызстане наряду с государственным управлением и государственной службой кардинально реформирована экономическая система. Курс на рыночное доминирование с резким внедрением рыночных принципов и институтов сопровождался серьезными последствиями для всей экономики страны, что включало в себя катастрофическое падение производства, галопирующую инфляцию, резкий рост бедности и преступности.

При этом Кыргызстан стал примером открытой малой экономики, последовательно проводя стратегические меры для утверждения новых рыночных институтов. Были осуществлены и продолжают осуществляться последовательные реформы, направленные на развитие политической системы, системы государственного управления и государственной службы, на вовлечение граждан в решение вопросов актуальной повестки и выработку стратегического видения развития Кыргызстана.

В стране идет совершенствование законодательных основ и организационных механизмов участия гражданского общества в процессе принятия решений, в том числе с использованием информационных технологий, в частности, в рамках членства КР в партнерстве «Открытое правительство» и в работе общественных советов при госорганах. Внедряются также механизмы привлечения организаций гражданского общества в качестве поставщиков государственных и муниципальных услуг, включая расширение практики применения государственного социального заказа[28].

28 http://slovo.kg/?p=106904

Литература

Абдразакова А.М., Супатаева Н.Т., Насыров А.Т. Управление персоналом. Бишкек, 2018.

Абдыраманова Ч.Ш. Некоторые вопросы оценки потребностей в обучении государственных и муниципальных служащих в Кыргызской Республике. *Наука, техника и образование*. *Электронный журнал. Раздел Политология*. 2019. № 3 (26).

Европейская хартия местного самоуправления // Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы. М., 1993.

Жолдошбеков М.М. Правовая культура общества как фактор исполнения законов. *Вестник Кыргызской Государственной юридической академии*. 2004. № 2. С. 119–121.

Кыргыз Республикасынын мамлекеттик жана муниципалдык башкаруу системасы / Под общей редакцией канд. филос. наук, проф. Акматалиева А.А. Бишкек, 2019.

Ожукеева Т.О., Эргешов А.К. Государственная политика в изменяющемся мире. Бишкек, 2012.

Основы государственного и муниципального управления Кыргызской Республики / Под общей редакцией канд. экон. наук, доц. Насырова А.Т. Бишкек, 2017.

Предпринимательская деятельность некоммерческих организаций в Кыргызской Республике. Бишкек, 2012.

Сборник нормативно-правовых актов по местному самоуправлению // Республиканский семинар-совещание с главами органов местного самоуправления Кыргызской Республики (15–16 января 2002 года). Бишкек, 2002.

Шадыбеков К.Б., Третьяков А.А., Мурзаев С.К., Капарова А.А. Оптимизация системы предоставления государственных и муниципальных услуг в Кыргызской Республике. Теория и практика. Бишкек, 2015.

Эсенбаев А.Э. Основы местного самоуправления в Кыргызской Республике. Бишкек, 2013.

References

Abdrazakova A. M., Supataeva N. T., Nasyrov A. T. Personnel Management. Bishkek. 2018. In Russian

Abdyramanova Ch. Sh. Some issues of needs assessment in the capacity building of public and municipal servants in the Kyrgyz Republic. *Nauka, tekhnika i obrazovaniye*. E-magazine. Political Science Section. 2019. No. 3 (26). In Russian

European Charter of Local Self-Government. Local government reforms in Western Europe. Moscow. 1993. In Russian

Zholdoshbekov M. M. Legal culture of society as a factor in the execution of laws. *Vestnik Kyrgyzskoy Gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii*. 2004. No. 2. P. 119–121. In Russian

The system of state and municipal government of the Kyrgyz Republic. Edited by Akmatalieva A. A. Bishkek. 2019. In Kyrgyz

Ozhukeeva T. O., Ergeshov A. K. State policy in a changing world. Bishkek. 2012. In Russian

Fundamentals of State and Municipal Administration of the Kyrgyz Republic. Edited by Nasyrov A. T. Bishkek. 2017. In Russian

Entrepreneurial activity of non-profit organizations in the Kyrgyz Republic. Bishkek. 2012. In Russian

Collection of normative legal acts on local self-government. Republican seminar-meeting with heads of local self-government bodies of the Kyrgyz Republic (January 15–16, 2002). Bishkek. 2002. In Kyrgyz

Shadybekov K. B., Tretyakov A. A., Murzaev S. K., Kaparova A. A. Optimization of the system for the provision of state and municipal services in the Kyrgyz Republic. Theory and practice. Bishkek. 2015. In Russian

Esenbaev A. E. Basics of local self-government in the Kyrgyz Republic. Bishkek. 2013. In Russian