

1991

ЭВОЛЮЦИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ  
В СТРАНАХ  
ПОСТСОВЕТСКОГО  
ПРОСТРАНСТВА

2021



# РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

## ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА 1991–2021

---



| Издательский дом **ДЕЛО** |

Москва | 2021



УДК 369.032  
ББК 67.401  
Э16

**Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. 1991–2021** / отв. ред. И. Н. Барциц. — Москва: Издательский дом «ДЕЛО» РАНХиГС, 2021. — 448 с.

ISBN 978-5-85006-282-8

В книге содержатся аналитические обзоры, посвященные развитию систем государственного управления стран, образовавшихся после разрушения в 1991 году Союза Советских Социалистических Республик. На основе унифицированной структуры показаны произошедшие за 30 лет самостоятельного развития преобразования систем органов государственной власти, принципы и особенности организации местного самоуправления, этапы проведения реформ в системе государственного управления, их приоритеты. Также уделено внимание вопросам цифровой трансформации управления, противодействия коррупции, анализу статистической информации, макроэкономических показателей, позиций стран постсоветского пространства в международных рейтингах.

Книга подготовлена ведущими экспертами из различных государств, среди которых руководители ключевых учебных заведений по подготовке кадров для государственного и муниципального управления. Издание предназначено для сотрудников органов государственной власти, научных работников, преподавателей и студентов, а также для всех, кто интересуется актуальными вопросами государственного строительства стран постсоветского пространства.

УДК 369.032  
ББК 67.401

ISBN 978-5-85006-282-8

© ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2021

## СОДЕРЖАНИЕ

Вступительное слово ректора Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации В. А. Мау . . . . .	4
Предисловие ответственного редактора, директора Института государственной службы и управления РАНХиГС И. Н. Барцица . . . . .	5
<b>Российская Федерация</b> . . . . .	7
<b>Украина</b> . . . . .	61
<b>Республика Беларусь</b> . . . . .	87
<b>Республика Узбекистан</b> . . . . .	123
<b>Республика Казахстан</b> . . . . .	141
<b>Грузия</b> . . . . .	173
<b>Азербайджанская Республика</b> . . . . .	201
<b>Литовская Республика</b> . . . . .	225
<b>Республика Молдова</b> . . . . .	245
<b>Латвийская Республика</b> . . . . .	283
<b>Кыргызская Республика</b> . . . . .	305
<b>Республика Таджикистан</b> . . . . .	337
<b>Республика Армения</b> . . . . .	365
<b>Туркменистан</b> . . . . .	383
<b>Эстонская Республика</b> . . . . .	407

## ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Уважаемые друзья!

Одной из традиций Гайдаровского форума, ежегодно в январе собирающего в Президентской академии в Москве ведущих экспертов в различных областях экономики и политики, являются дискуссии с участием ректоров и профессуры из академий государственного управления стран постсоветского пространства. На одной из таких дискуссий 15 января 2020 года возникла идея подготовить к следующему форуму большой экспертно-аналитический доклад, дающий возможность оглянуться назад, посмотреть, какой путь прошли образовавшиеся на постсоветском пространстве страны за прошедшие тридцать лет, как менялись их системы государственного управления, как преодолевали они похожие и уникальные вызовы.

15 января 2020 года Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин, обращаясь с ежегодным посланием к Федеральному собранию, отметил: «Нам нужно быстрее, не откладывая, решать масштабные социальные, экономические, технологические задачи, перед которыми стоит страна. Их содержание и ориентиры отражены в национальных проектах, реализация которых требует нового качества государственного управления, работы правительства, всех уровней власти, прямого диалога с гражданами».

Качество государственного управления — главный фактор достижения успеха государств в глобальной конкуренции. В наше время страны конкурируют не за счет дешевизны труда и обилия природных ресурсов, а за счет качества человеческого капитала и государственного управления. В основе конкуренции стран и организаций люди и модели управления. Эти вопросы очевидно взаимосвязаны: качество государственного управления способствует развитию — и сбережению — человеческого капитала (и, соответственно, кадрового потенциала общества). А человеческий капитал в значительной мере обуславливает качество государственного управления. Именно эти факторы являются критически важными для экономического роста и роста благосостояния.

2021 год — юбилейный для раздельного существования и самостоятельного развития стран постсоветского пространства. В этой тридцатилетней истории не было простых этапов. Каждая страна находила свои рецепты преодоления болезненного разрыва в экономике, формировала новые социально-политические системы с учетом культурных традиций, ментальных особенностей, исторического пути. В этой тридцатилетней истории в отношениях между новыми независимыми государствами было немало конфликтов и взаимных обид. Но в этой истории немало и ярких достижений, примеров совместного сотрудничества, кооперации в крупных научных и экономических проектах, взаимного обогащения культур и общих радостей.

Надеюсь, что со временем нам удастся преодолеть обиды и разрешить претензии. Уверен, что нашим странам и их на-

родам уготовано достойное будущее, в котором мы призваны активно сотрудничать и добиваться лучшего. В этой работе весомая роль отведена университетам вообще и университетам, готовящим кадры для государственного управления, прежде всего. Эта роль предопределена миссиями наших академий: готовить кадры для эффективного государственного управления, управленческую элиту, способную формировать и отстаивать национальные интересы своих государств.

Университеты и школы государственного управления — своего рода мосты между странами и народами. Не случайно, одним из двух ведущих художественных образов настоящего издания выступили мосты. Раздел о каждой стране предваряет страница с изображением двух символов: один из них отсылает нас к общему прошлому — изображения скульптур девушек, составивших хоровод фонтана «Дружба народов», другой устремлен в будущее — изображения мостов. Каждый мост, старый или новый, построенный по самым современным технологиям или сохранившийся с древних времен, — всегда служил соединению людей. Сохраненные и развитые за прошедшие годы связи академий управления стран постсоветского пространства являются хорошим залогом для реализации совместных научных, экспертно-аналитических и образовательных проектов. Один из подобных проектов представлен вашему вниманию.

Для удобства сравнения и анализа разделы по каждой из стран раскрываются по единому плану. В издании содержится актуальная статистическая информация о динамике основных макроэкономических показателей, представлены структуры органов государственной власти, даны позиции в международных рейтингах, представлена динамика развития. Наряду с этим приведены авторские оценки условий, факторов и перспектив развития систем государственного и муниципального управления. Особое внимание уделяется вопросам цифровизации государственного управления, противодействия коррупции, достижения доверия к власти.

Следует признать, что авторам не удалось остаться беспристрастными зрителями. Правда, они и сами признают, что не ставили перед собой задачи быть объективными. В материале о каждой из стран дан заинтересованный взгляд небезразличных людей. В этом подходе мне видится основное достижение издания. Только небезразличные люди могут в полной мере проявить искусство государственного управления.

**Владимир Май,**  
доктор экономических наук, профессор,  
ректор Российской академии народного  
хозяйства и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации

## ПРЕДИСЛОВИЕ

В 2021 году каждая из прежних республик СССР — Союза Советских Социалистических Республик — будет отмечать 30-летие своего самостоятельного государственного развития. Отметим эту дату и каждый гражданин России и новых независимых государств, вне зависимости от того, получал ли он паспорт, произнося слова Владимира Маяковского: «Читайте, завидуйте, я — гражданин Советского Союза», или же характеризуя свою поколенческую принадлежность по буквам латинского алфавита (теория поколений Нейла Хоува и Вильяма Штрауса была создана в том же 1991 году).

Тридцать лет назад разрушение казавшегося незыблемым государства привело к раскрашиванию евро-азиатского монолита на политической карте мира в различные цвета. Сколько их — цветов, государств, наций? Ответа на этот вопрос в представленной книге нет. Преднамеренно.

Страны и граждане будут по-разному отмечать эту дату: для одних, в том числе для меня и президента моей страны, произошедшее — «величайшая геополитическая катастрофа»<sup>1</sup>, для других — восстановление независимой государственности, для третьих — освобождение. Освобождение от чего? Ответа на этот вопрос в представленной книге также нет. Преднамеренно.

Как гражданин СССР по рождению и гражданин России по собственному выбору, я решил отметить эту дату приглашением своих коллег из всех новых независимых государств к участию в увлекательном аналитическом проекте. Действительно, посмотреть с экспертной точки зрения, как развивались системы государственного управления в странах, образовавшихся на постсоветском пространстве, чрезвычайно интересно. Оттолкнувшись от единой стартовой площадки, каждое государство представило свой образ будущего. А эксперты получили возможность анализировать множество выросших из одного корня, но столь непохожих друг на друга, моделей взаимодействия и разделения властей, систем взаимоотношений власти и гражданина, управления экономикой и обществом.

Сложность лишь в том, что каждый из авторов — не беспристрастный наблюдатель, а гражданин, который не может не гордиться достижениями своей страны, не переживать из-за ее бед и горестей, не думать о том, как ответить на стоящие перед ней вызовы. Небеспристрастность, несомненно, влияет на объективность. Но соответствует поставленной цели: представить национальный взгляд на развитие систем государственного управления стран, образовавшихся на постсоветском пространстве.

Не скрою, сформировать перечень авторов было непросто. Вне зависимости от скорости ответа на сделанное предложение

и наличия сомнений хочу поблагодарить каждого, ведь без любого из авторов управленческая картина постсоветского пространства была бы неполной.

Искренне признателен руководителям академий государственного управления, откликнувшимся на предложение, сформировавшим авторские коллективы и представившим анализ развития систем государственного управления:

Азербайджана (во главе с ректором Академии государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики Урханом Кязым оглы Алакбаровым);

Армении (во главе с ректором Академии государственного управления Республики Армения Арсеном Багдасаровичем Локяном);

Беларуси (во главе с Геннадием Владимировичем Пальчиком, возглавлявшим Академию управления при Президенте Республики Беларусь в 2018–2020 годах);

Казахстана (во главе с ректором Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан Ерланом Куанышулы Абилом);

Кыргызстана (во главе с ректором Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики Алмазбеком Акматалиевичем Акматалиевым);

Молдовы (во главе с ректором Академии публичного управления Республики Молдова Олегом Ивановичем Баланом);

Таджикистана (во главе с ректором Академии государственного управления при Президенте Республики Таджикистан Абдухалилом Давлаталиевичем Гафуровым);

Туркменистана (во главе с ректором Академии государственной службы при Президенте Туркменистана Алымом Кадыргулыевичем Аннамурадовым);

Узбекистана (во главе с проректором по научной работе и международным связям Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан Боту Бабиоровичем Алимовым и заведующей кафедрой теории и практики менеджмента Дильфузой Нигматовной Рахимовой).

Раздел по Латвийской Республике представлен экспертами из Высшей школы бизнеса, искусств и технологий RISEBA — деканом факультета бизнеса и экономики Ириной Сенниковой и докторантом Элиной Дубинской. Депутатом Европейского парламента от Центристской партии Эстонии Яной Тоом дан детальный анализ развития системы управления Эстонской Республики. В сотрудничестве с председателем Национально-культурной автономии литовцев Калининградской области Альвидасом Антанасом Мулиуолисом кафедрой Западного государственного и муниципального управления Западного филиала РАНХиГС под руководством Ларисы Львовны Карамы подготовлена статья по Литовской Республике.

1 <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/22931>

В авторский коллектив вошли эксперты из ведущих российских центров: Института Европы Российской академии наук (автором раздела по Украине выступил руководитель Центра украинских исследований Виктор Иванович Мироненко) и Московского государственного университета международных отношений (старшим научным сотрудником Института международных исследований МГИМО Николаем Юрьевичем Силаевым и экспертом этого же института Дарьей Викторовной Ковалевой подготовлен материал по Грузии).

Интегрирующую роль в реализации проекта выполнили сотрудники Института государственной службы и управления РАНХиГС: заместитель директора ИГСУ Галина Юрьевна Ивлева, заведующая отделением продюсирования и культурной политики Лидия Леонидовна Корнилова, заместитель директора ИГСУ Алексей Вячеславович Герасимов, заведующая кафедрой зарубежного регионоведения и международного сотрудничества Валентина Вячеславовна Комлева, профессор Низами Мустафаевич Мамедов, научные сотрудники Павел Анатольевич Гончаров и Игорь Юрьевич Панкратов, художники Мария Леонардовна Уранова и Лариса Александровна Беляева, научный редактор Илья Анатольевич Емелин.

Авторы условились: для того чтобы проект состоялся, внешнезначенные вопросы преднамеренно останутся без ответов. У каждого из нас есть своя версия, но, представив ее, мы можем вольно или невольно задеть чувства других участников проекта.

2 Создан к открытию Выставки достижений народного хозяйства в Москве в 1954 году по проекту Константина Топуридзе и Григория Константиновского. Моделями при создании скульптур выступали представительницы республик. К сожалению, известны лишь имена прообразов Туркмении, Эстонии, Грузии и Украины.

3 В нарушение конституционно установленного порядка перечисления союзных республик расположены скульптуры Молдавии и Киргизии (они находятся на местах друг друга). Считается, что установщики перепутали их при монтаже статуй. Невостребованной в настоящем издании осталась скульптура Карело-Финской ССР, которая потеряла свой союзный статус в 1956 году.

Поэтому мы договорились: а) воздерживаться от политических оценок советского этапа развития; б) избегать каких-либо сравнений и оценок с другими государствами, представленными в настоящем издании (то есть не проверять на практике истинность предостережения «никогда не пишите о себе плохо, это сделают за вас ваши друзья в своих разделах книги»); в) минимизировать политические составляющие при подготовке обзоров по каждой из стран.

Визуальным сопровождением издания был выбран яркий (и в прямом, и в переносном смысле) образ советского искусства — фонтан «Дружба народов»<sup>2</sup>. Размещение скульптур девушек в национальных костюмах вокруг снопа с колосьями соответствовало расположению лент с лозунгом «Пролетарии всех стран, соединяйтесь» на национальных языках на гербе СССР, которое, в свою очередь, соответствовало перечислению союзных республик в Конституции СССР, установленному в порядке убывания численности их населения. В руки скульптур авторы вложили изображения растений, присутствовавших на гербе той или иной республики. Скульптуры девушек были расположены в том же конституционно установленном порядке, при этом они были распределены вправо и влево от скульптуры, олицетворяющей Россию<sup>3</sup>. В том же порядке страны представлены в настоящем издании.

В этой книге читатель не сможет увидеть, как выглядит фонтан «Дружба народов» во всем своем великолепии. Это также сделано преднамеренно. Союза ССР нет, он стал историей — нашей общей историей. Каждая из прежних союзных республик по-разному видит свое будущее, идет по своему пути государственного развития, формирует свою модель государственного управления. Осмыслить путь, пройденный за 30 лет, оценить достижения и перспективы развития государственного управления в этих государствах — предназначение настоящего издания.

**Игорь Барциц,**

*доктор юридических наук, профессор,  
директор Института государственной  
службы и управления РАНХиГС*





**РОССИЯ**

**РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ**

# ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА. РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ — РОССИЯ

**ИГОРЬ НЯЗБЕЕВИЧ БАРЦИЦ**, доктор юридических наук, профессор, директор Института государственной службы и управления

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82)

**Аннотация:** В статье дан обзор государственного строительства в современной России — в период от разрушения Союза ССР до настоящего времени. Автор подчеркивает, что российское государство — одно из старейших в мире с исторически сложившейся системой государственного управления, при этом российская демократия — одна из самых молодых на Европейском континенте, поэтому преобразования в стране должны осуществляться эволюционно, с учетом отечественного и международного опыта. Проведенный автором анализ основных этапов эволюции государственного управления в России показывает, что за этот период произошли изменения не только целей и задач, основных мероприятий, охватывающих различные аспекты системы государственного и муниципального управления, но и концептуальных подходов к ее разработке. Властные институты в Российской Федерации, вобрав в себя передовой мировой опыт, приобрели достаточно много особенностей, обусловленных историческими особенностями страны, влиянием федеративного устройства. Прослежена история формирования и этапы изменений нормативной правовой базы, обеспечивающей функционирование системы государственного управления. Отмечается, что особая роль в механизме управления отведена Президенту Российской Федерации, который, формально-юридически не относясь ни к одной ветви власти, обладает значительным объемом полномочий по отношению к каждой из них. Сформирована система государственной и муниципальной службы, особое внимание уделяется подготовке и переподготовке профессиональных кадров, противодействию коррупции и поощрению этического поведения государственных служащих в Российской Федерации. Подчеркивается, что целями административной реформы являются повышение качества и доступности государственных услуг, ограничение вмешательства государства в экономику, повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. Сделан вывод о том, что по целому ряду направлений реформы привели к существенным изменениям в государственном управлении и повышению качества жизни населения, административная реформа рассматривается как объективная потребность приведения системы государственного и муниципального управления в соответствие с конституционно закрепленными принципами развития страны.

**Ключевые слова:** Российская Федерация, Россия, Конституция Российской Федерации, разделение властей, государственное управление, система государственной и муниципальной службы, административная реформа, цифровизация, доверие

## EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE POST-SOVIET COUNTRIES. RUSSIAN FEDERATION — RUSSIA

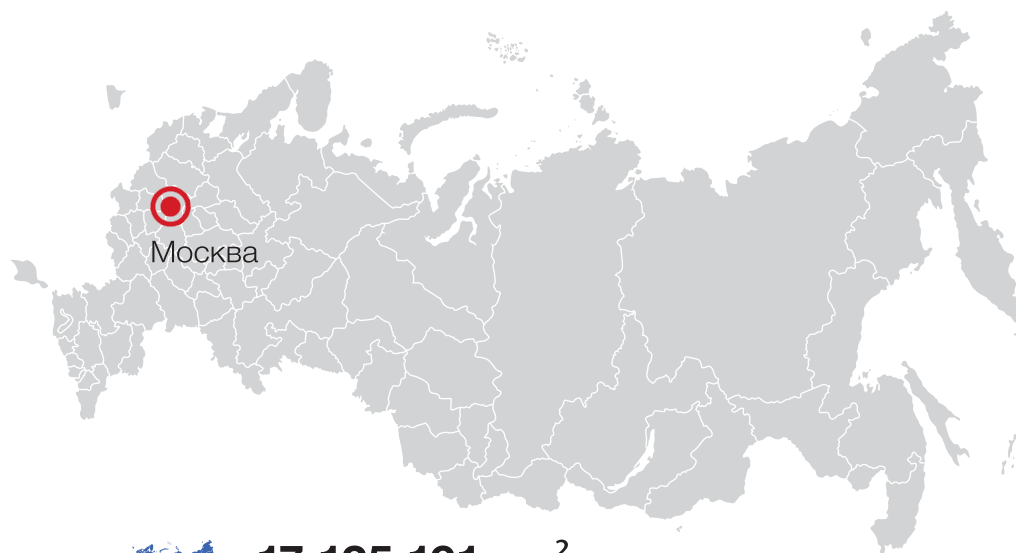
**IGOR N. BARTSITS**, Dr. of Sci. (Law), Professor, Director of the Institute of Public Administration and Civil Service  
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Prospect Vernadskogo, Moscow, 119571, Russian Federation)

**Abstract:** The article studies the formation of state-building in modern Russia during the period from the destruction of the USSR to the present day. The author emphasizes that the Russian state is one of the oldest in the world with a historically established system of state administration. At the same time, Russian democracy is one of the youngest on the European continent; from this point, it is concluded that reforming process in Russia should be carried out evolutionarily, taking into account domestic and best international experience. The analysis shows that during this period changes have taken place not only in the goals and objectives, as well in the main activities covering various issues of the system of state and municipal administration but also in conceptual approaches to its development. Having studied and applied advanced world experience, the government institutions in the Russian Federation have acquired many features connected to the history of the country and its federal structure. The author studies the history of the formation and stages of changes in the regulatory legal framework, which ensures the operation of the entire system of public administration in Russia. In a formal and legal aspect, the President of the Russian Federation does not belong to any branch of government power but has a significant amount of authority concerning each of them; that is why a specific role in the management process is assigned to him. In the Russian Federation, a system of state and municipal service has been formed, with particular attention paid to training and retraining of professional personnel, combating corruption, and encouraging decent (ethical) behavior of civil servants. It is emphasized that the goals of the administrative reform are aimed to improve the quality and accessibility of public services, to limit government intervention in the economy, to increase the efficiency of the executive authorities; the reform will continue despite the new challenges that the state may face. The conclusion states that in some areas, the reforms have led to essential changes in public administration and an improvement in the quality of life of the population; administrative reform is viewed as an objective need to bring the system of state and municipal administration in line with the constitutionally enshrined principles of the country's development.

**Keywords:** Russian Federation, Russia, Constitution of the Russian Federation, branches of government, public administration, the system of state and municipal service, administrative reform, digitalization, confidence

## Общая характеристика страны

## РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ГЕРБ  
РОССИИФЛАГ  
РОССИИ**17 125 191 км<sup>2</sup>**1-е место в мире<sup>1</sup>**146 793 744 чел.**9-е место в мире (2018)<sup>2</sup>

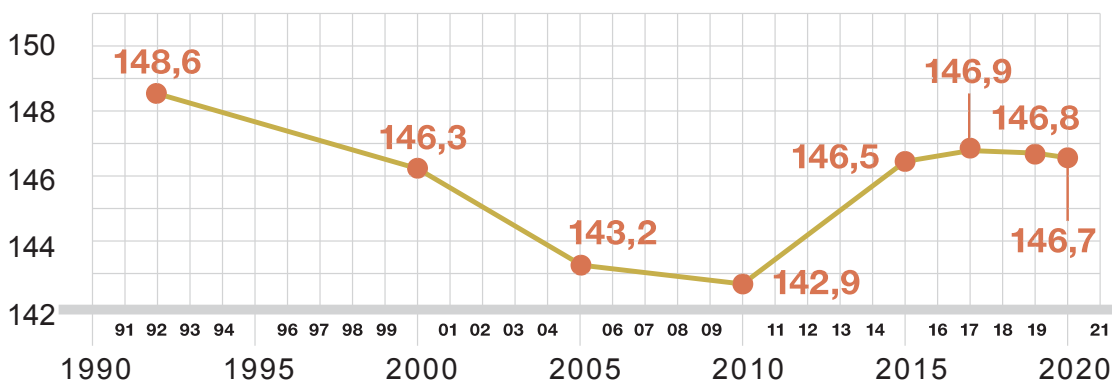
Расположена в Восточной Европе и Северной Азии. Омывается водами Тихого и Северного Ледовитого океанов, а также Балтийским, Черным, Азовским морями Атлантического океана. Протяженность территории России с запада на восток составляет почти 10 тысяч километров, а с севера на юг – превышает 4 тысячи километров. Обладает самой протяженной береговой линией в мире (37 653 км). Граничит с восемнадцатью государствами.



Проживают представители более 200 национальностей (этнических групп). Около 80 % населения России составляют русские.

Рисунок 1. Динамика численности населения России, 1990–2020 (млн чел.)

Figure 1. Population dynamics of Russia, 1990–2020 (million people)

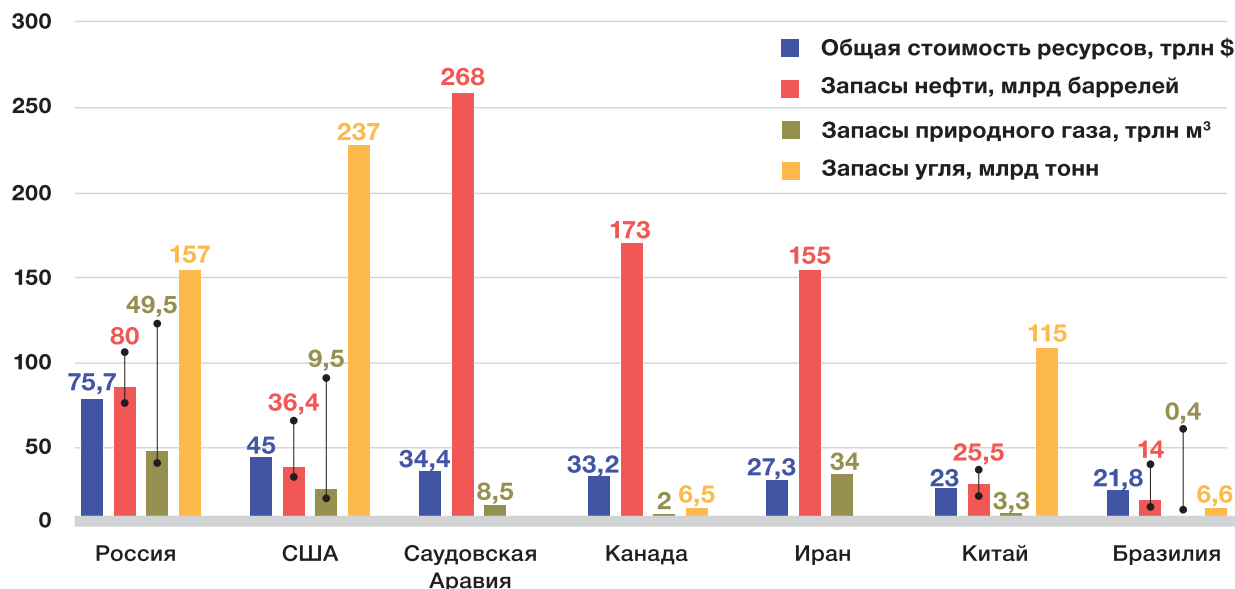


С 1992 года произошло снижение численности населения Российской Федерации на 1,15% (1,7 млн человек). Положительная динамика численности населения России с 2010 года обусловлена не естественным приростом населения, а прежде всего миграцией, а также присоединением Крыма.



Рисунок 2. Природный и ресурсный потенциал России, сравнительная таблица

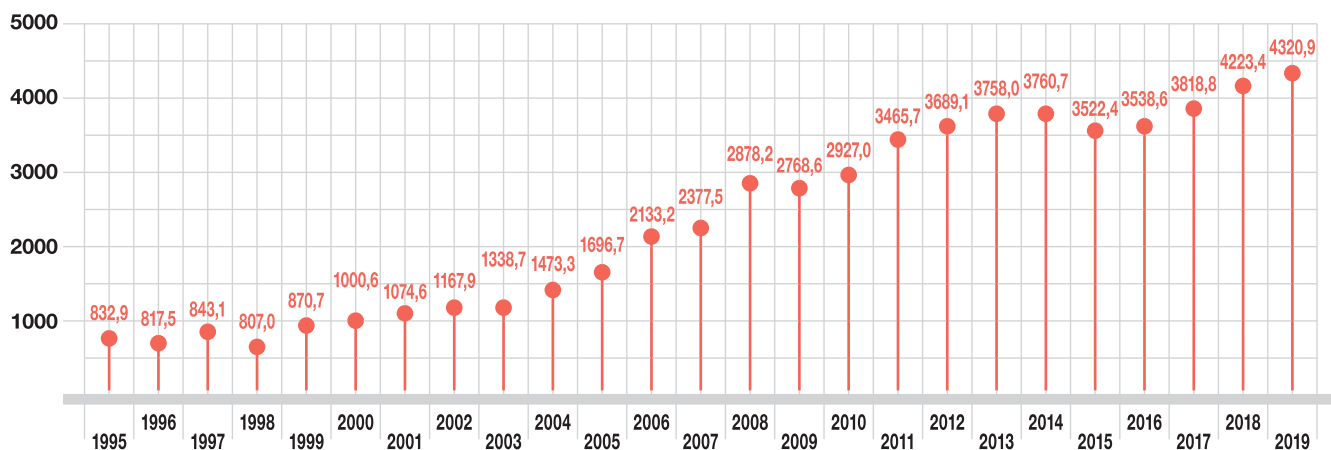
Figure 2. The natural resources potential of Russia, comparative table



Россия обладает значительным природным и ресурсным потенциалом. На территории страны сосредоточены огромные (по разным оценкам, от четверти до трети всех мировых) запасы природных и энергетических ресурсов.

Рисунок 3. ВВП России по паритету покупательной способности (млрд долл. США)\*

Figure 3. Russia's GDP at purchasing power parity (USD billion)



\* International Monetary Fund. World Economic Outlook Database, October 2019.

**Экономические показатели Российской Федерации**

В 2019 году ВВП России составил 1,64 трлн долл. США (11-е место по номинальному ВВП, 6-е — по ВВП по паритету покупательной способности). Россия занимает 66-е место среди стран по номинальному ВВП на душу населения (11 162,65 долл. США) и 55-е место по ВВП на душу населения по паритету покупательной способности (29 642,43 долл. США) (рисунки 1, 2, 4, 5, 6).

Динамика роста ВВП России характеризуется как спадами, так и подъемами (рисунок 3). Наибольшие показатели роста были достигнуты в период с 2000

по 2008 год (8,64 % в 2008 году). Далее имели место спад, выраженный в отрицательных темпах роста в связи с мировым финансовым кризисом (-7,87 % в 2009 году), и небольшое восстановление до 2014 года. После двухлетнего спада, вызванного санкциями Запада и обвалом мировых цен на нефть (2014–2016 годы), экономика России в 2017 году вернулась к росту в 1,37 %. В 2018 году рост ВВП ускорился выше ожиданий до 2,16 %, что во многом обусловлено устойчивым глобальным ростом, более высокими ценами на нефть, инфраструктурными проектами и проведением в России чемпионата мира по футболу.

Рисунок 4. Товарооборот России, 2009–2019 (млрд долл. США)

Figure 4. Russia trade turnover, 2009–2019 (USD billion)

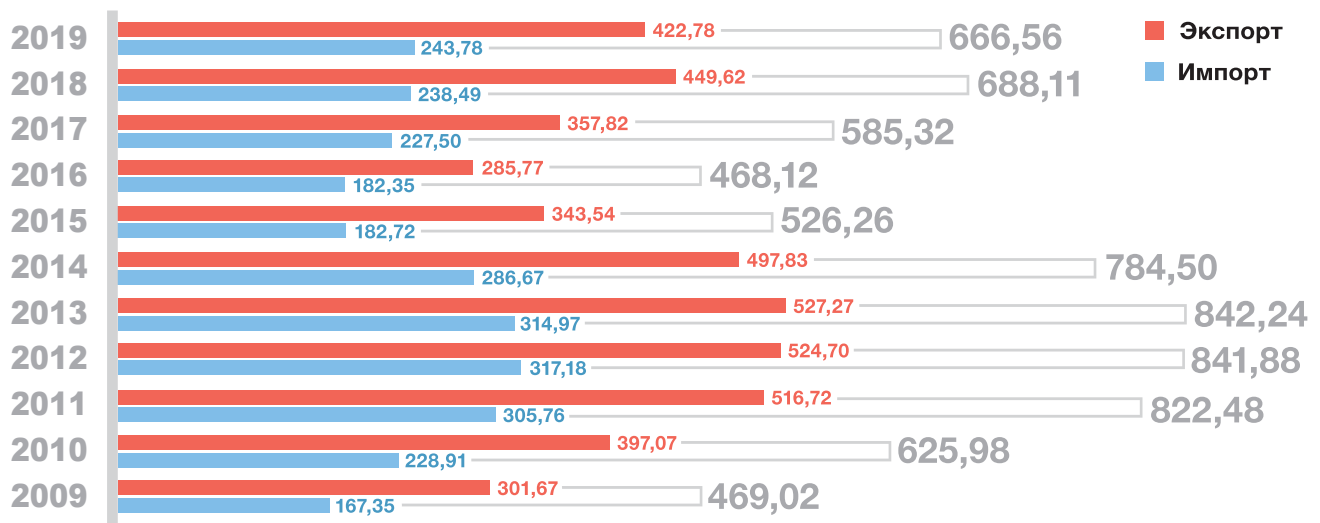


Рисунок 5. Структура экспорта, январь—декабрь 2019 года

Figure 5. Export structure, January—December 2019

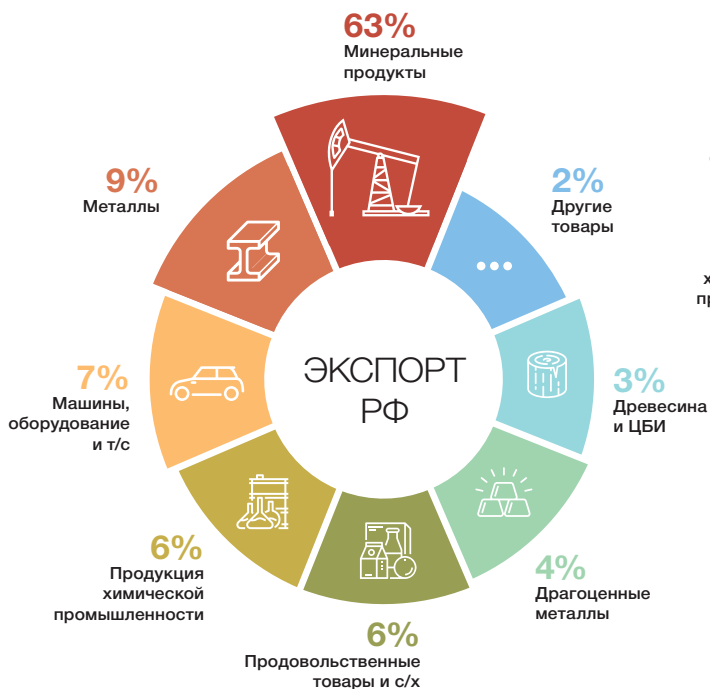


Рисунок 6. Структура импорта, январь—декабрь 2019 года

Figure 6. Import structure, January—December 2019



### Политическая система

Россия — демократическое федеративное правовое социальное светское государство с республиканской формой правления.

Главой государства является Президент Российской Федерации.

Высший исполнительный орган государственной власти — Правительство Российской Федерации.

Законодательную власть осуществляет Федеральное Собрание — парламент, состоящий из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы.

В соответствии с конституционными поправками 2020 года в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти — на срок полномочий соответствующего органа; Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, — пожизненно (при этом Президент вправе

отказаться от полномочий сенатора Российской Федерации); не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно.

Государственная Дума состоит из 450 депутатов, которые избираются по смешанной избирательной системе.

Судебную власть осуществляют федеральные суды (Конституционный Суд, суды общей юрисдикции и арбитражные суды, возглавляемые Верховным Судом, военные и специализированные суды) и суды субъектов РФ (конституционные (уставные) суды субъектов РФ и мировые судьи).

В России (по состоянию на 1 ноября 2020 года) зарегистрировано 42 политические партии, четыре из которых имеют партийные фракции в Государственной Думе (рисунок 7).

### Позиция России в международных рейтингах<sup>3</sup>

**Индекс глобальной конкурентоспособности.** По данным Всемирного экономического форума за 2019 год, Россия занимает 43-е место

<sup>3</sup> Хотя в настоящее время глобальные рейтинги играют важную роль в оценке конкурентоспособности страны, дают общественную оценку в глобальном контексте деятельности органов государственной власти, оценивают качество бизнес-среды и государственного управления, стоит отметить высокую степень спорности и субъективности многих методик оценки, используемых для сравнения стран. Так, показатели России по параметру «учет мнения населения и подотчетности государственных органов» ниже, чем у некоторых абсолютных монархий. Даже индекс политической стабильности оказывается нередко значительно ниже, чем в странах, переживающих острые политические кризисы.

Во многом недостатки имеющихся рейтингов обусловлены учетом мнения представителей лишь одной группы государств, отсутствием среди экспертов представителей многих стран. Недостатки применяемых методик оценки качества государственного управления обуславливают необходимость выработки способов оценки, основывающихся на объективных показателях, в разработке и подведении итогов которых участвовали бы эксперты широкого круга государств.

**Рисунок 7. Партийная структура Государственной Думы VII созыва**

**Figure 7. Party composition of the State Duma of the VII convocation**



(анализировались показатели 141 страны) (рисунок 8)<sup>4</sup>. Опираясь на стабильную макроэкономическую среду (43-е место), Россия может лучше использовать большой размер своего рынка (6-е место), высокий уровень внедрения ИКТ (22-е место) и инфраструктуру (50-е место). Также за 2018–2019 годы Россия улучшила свой инновационный потенциал на 2,2 балла (32-е место) благодаря повышению качества исследовательских институтов (9-е место) и постоянных расходов на НИОКР (1,1 % ВВП, 34-е место).

Слабые позиции наблюдаются по целому ряду институциональных показателей: например, финансовая система (95-е место), защита права собственности (113-е), независимость судебных органов (91-е) и восприятие коррупции (116-е). По качеству и эффективности государственных институтов Россия зани-

<sup>4</sup> [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitiveness-Report2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitiveness-Report2019.pdf)

**Рисунок 8. Индекс глобальной конкурентоспособности России, 2009–2019**

**Figure 8. Global Competitiveness Index of Russia, 2009–2019**

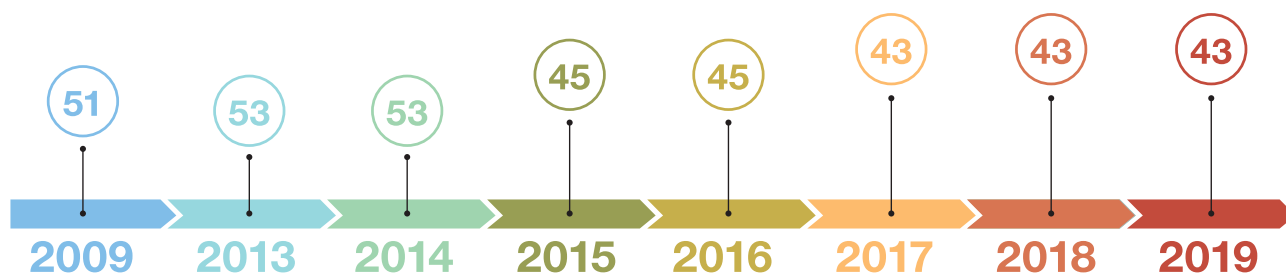


Рисунок 9. Институциональные показатели индекса глобальной конкурентоспособности России

Figure 9. Institutional indicators of Russia in the Global Competitiveness Index

# Российская Федерация

43 / 141

Индекс глобальной конкурентоспособности 4.0 выпуск 2019

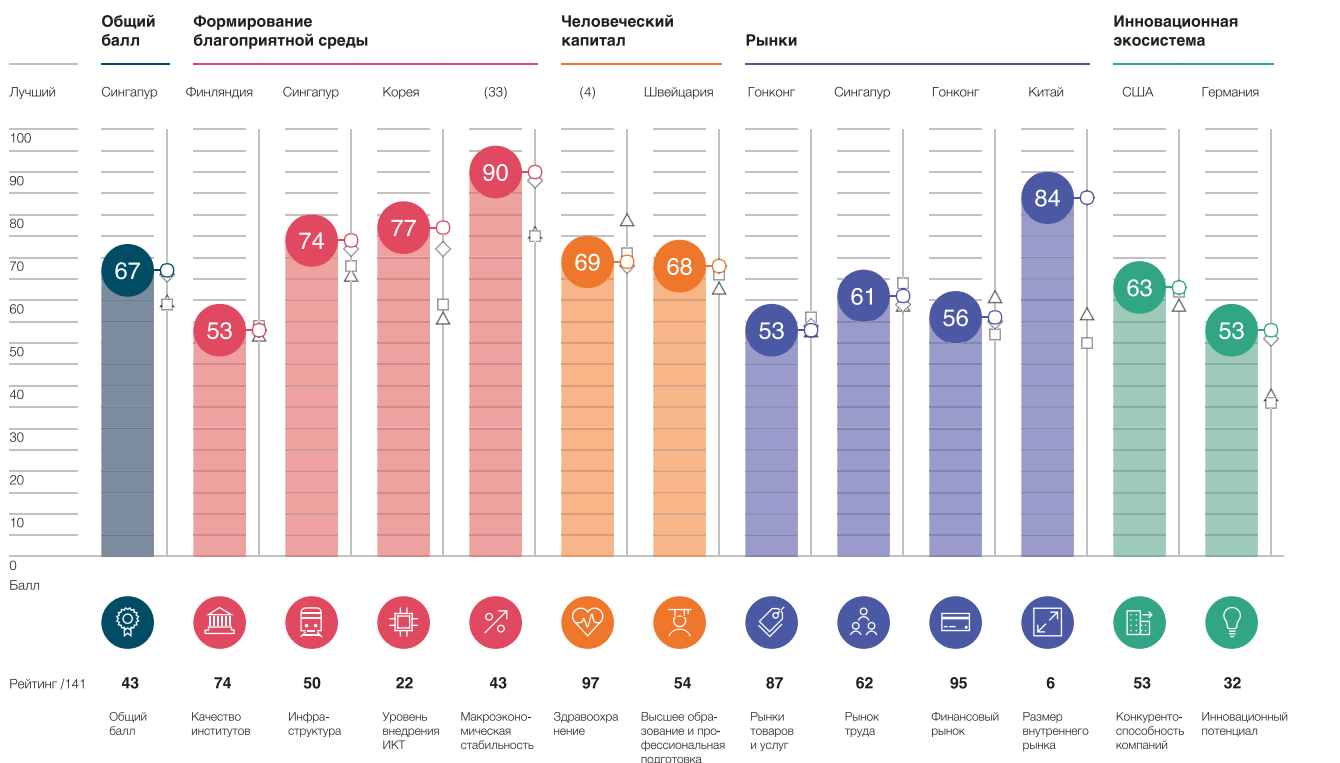
Место в 2018: 43 / 140

## Контрольные показатели 2019

◇ Прошлый период

△ Усредненный показатель категории

□ Средний по Евразии



мает 74-ю позицию, по качеству здравоохранения — 97-е место (рисунок 9).

Текущие показатели конкурентоспособности России побуждают к усилению реформ в целом ряде областей.

**Рейтинг DOING BUSINESS.** По показателям рейтинга Doing Business наблюдается постепенный рост (более чем на 10 п.п. с 2013 года) и улучшение позиций страны на мировой арене (рисунок 10). По рейтингу Всемирного банка «Doing Business-2020» Россия занимает 28-е место. Наивысшие оценки наблюдаются по показателям «доступ к электрическим сетям» (10-е место), «регистрация права собственности» (12-е место), «исполнение контрактов» (18-е место)<sup>5</sup>.

**Индекс человеческого развития.** В 1980 и в 1985 годах СССР занимал 24-е место по индексу человеческого развития. С 1995 по 2005 год Россия по ИЧР опустилась с 37-го на 62-е место среди 175 стран мира. Анализ составляющих ИЧР свидетельствует,

что уровень образования позволяет России находиться в группе стран с высоким уровнем развития человеческого потенциала (49-е место в мире, ИЧР — очень высокий)<sup>6</sup>. Российская Федерация исторически является одной из мировых научных держав, одним из ведущих промышленных и космических государств мира и занимает лидирующие позиции в рейтингах образования, 2-е место в рейтинге самых читающих стран мира<sup>7</sup>, 2-е место в рейтинге лучших программистов мира<sup>8</sup>, 1-е место в мире по количеству граждан, получающих инженерное образование<sup>9</sup> (рисунки 11, 12).

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

7 17 самых читающих стран мира. Международный институт маркетинговых исследований GfK, Вести. Экономика, 28.03.2017.

8 Kitty Gupta. Top 10 countries with the best computer programmers, FreelancingGid, 20.12.2018.

9 Khushboo Sheth. Top 10 Countries That Produce The Most Engineers, WorldAtlas, 18.07.2018.

5 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>

Рисунок 10. Рейтинг Doing Business, 2013–2019

Figure 10. Doing Business ranking, 2013–2019

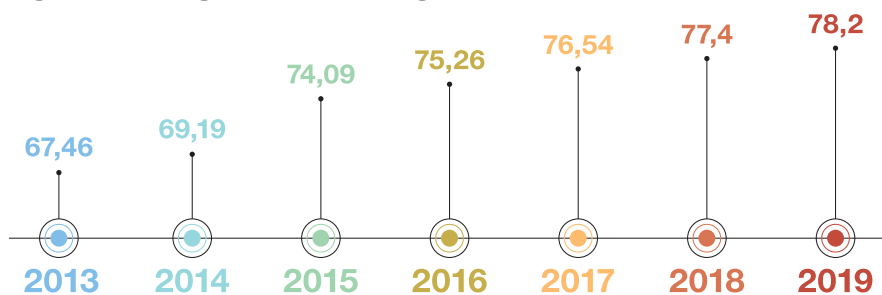


Рисунок 11. Индекс человеческого развития, 1995–2018

Figure 11. Human Development Index, 1995–2018

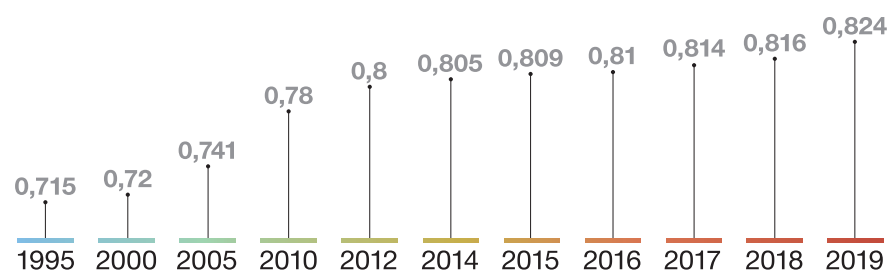
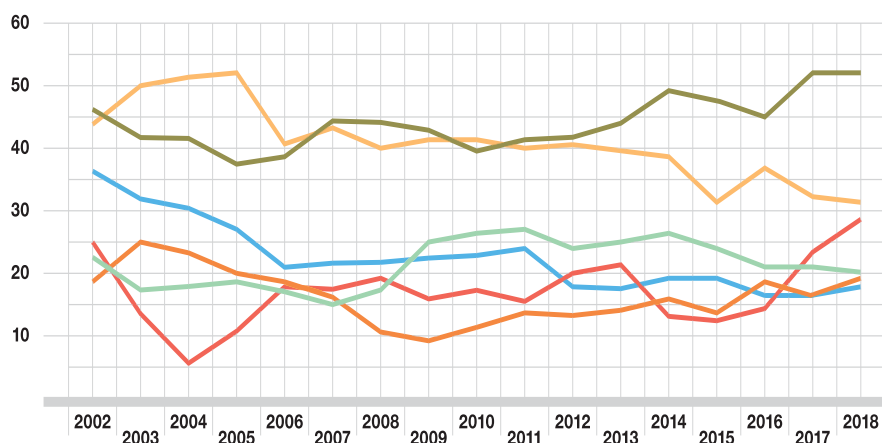


Рисунок 12. Динамика показателей качества государственного управления, 2002–2018 (VA — подотчетность и ответственность, PS — политическая стабильность, GE — эффективность государственного управления, RQ — качество государственного регулирования, RL — верховенство закона, CC — контроль коррупции)

Figure 12. Dynamics of public administration quality indicators, 2002–2018 (VA — voice and accountability, PS — political stability, GE — government efficiency, RQ — government regulation quality, RL — rule of law, CC — corruption control)



- RQ (Качество госрегулирования) ■ CC (Контроль коррупции)
- GE (Эффективность правительства) ■ RL (Верховенство закона)
- VA (Право голоса и подотчетность) ■ PS (Политическая стабильность)

**Условия, факторы, перспективы обеспечения развития страны**

У России много оснований и предметов национальной гордости. Наряду с космосом, балетом, классической литературой и красотой женщин граждане России привыкли гордиться размерами страны и ее природными ресурсами, вкладом в мировую культуру и науку, влиянием страны на международную политику. Россия принадлежит к странам с наиболее богатым культурным наследием и высокими научными достижениями. В «Основах государственной культурной политики Российской Федерации»<sup>10</sup> отмечено: «Россия — страна великой культуры, огромного культурного наследия, многовековых культурных традиций и неиссякаемого творческого потенциала. В силу своего географического положения, многонациональности, многоконфессиональности Россия развивалась и развивается как страна, объединяющая два мира — Восток и Запад... Накоплен уникальный исторический опыт взаимовлияния, взаимообогащения, взаимного уважения различных культур — на этом естественным образом веками строилась российская государственность. Ключевая, объединяющая роль в историческом сознании многонационального российского народа принадлежит русскому языку, великой русской культуре». Русский язык является официальным и рабочим языком ООН, ЮНЕСКО и других международных организаций.

Картину дополняют итоги социологических опросов россиян. Так, например, по данным опроса, проведенного ВЦИОМом летом 2016 года, 90% россиян гордятся историей; 90% — сильной армией; 88% — культурой; 82% — наукой; 75% — достижениями в спорте; 72% — позицией России на международной арене<sup>11</sup>. Согласно ре-

10 Утверждены Указом Президента Российской Федерации В. Путина от 24 декабря 2014 года № 808.

11 <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115866%20>



зультатам опроса Левада-центра, проведенного в апреле 2017 года, 67% опрошенных испытывают гордость за Россию (небольшой спад по сравнению с 2015 годом — 71%, подъем относительно 2013 года — 53%). При этом 40% опрошенных главным достоинством России считают природные богатства; 40% — историю, 37% — армию; 29% — отечественную культуру; 29% — размер страны<sup>12</sup>. Наименее популярные поводы для гордости связаны с системой образования — 5%; экономическими успехами — 3%; системой здравоохранения — 2%.

Конечно, это субъективный взгляд, но есть и объективные показатели. В России проживает чуть более 2% населения планеты. На ее территории (первое место в мире) сосредоточено около трети мировых природных и энергетических ресурсов. При этом, с одной стороны, по данным Мирового банка, Россия — самая богатая страна в мире по объему национального богатства на душу населения, а это в основном именно природные ресурсы и человеческий потенциал. С другой — Россия занимает всего лишь 66-е место среди стран по номинальному ВВП на душу населения (1 1162,65 долл. США) и 55-е место по ВВП на душу населения по паритету покупательной способности (29 642,43 долл. США). При этом мы не можем не признать, что Россия, населенная в большинстве неплохо образованными и способными людьми, обладающая так до сих пор и не подсчитанными природными богатствами, опирающаяся на тысячелетнюю историю и великую культуру (русская литература и классическая музыка, балет и театральное искусство, архитектурное наследие), лишь в перспективе может войти в число стран, обеспечивающих своему народу высокий уровень жизни и благосостояния.

Чем можно объяснить подобное несоответствие? Ответ хоть и не очень приятен, но очевиден: мы вынуждены признать недостаточную эффективность использования имеющихся человеческих и природных ресурсов, то есть несовершенство системы управления великой страной. Об этом свидетельствуют и многочисленные статистические данные, показатели регулярно проводимых исследований и обобщенных рейтингов. Достижение достойного уровня жизни граждан — приоритет развития системы управления Россией.

Национальные цели развития Российской Федерации определены Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»:

- а) сохранение населения, здоровья и благополучие людей;
- б) возможности для самореализации и развития талантов;
- в) комфортная и безопасная среда для жизни;

г) достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;

д) цифровая трансформация.

Приоритетные цели государственной политики РФ включают также ограничение роли государства в экономике, содействие добросовестной конкуренции, а также меры по увеличению инвестиций в человеческий капитал. Перед страной поставлены амбициозные экономические цели, требующие проведения реформ, которые приведут к увеличению внутренней миграции, инвестиций, совокупной факторной производительности (TFP) и т. д.

Основными рисками устойчивого социально-экономического развития России и угрозами достижения национальных целей в обозначенный период являются:

- а) снижение глобального спроса на минеральные сырьевые товары — традиционную основу российского экспорта. Несмотря на глобальный кризис 2008—2009 годов, средний темп роста мировой экономики в первое десятилетие XXI века достиг 3,9% в год, в основном за счет опережающего роста развивающихся экономик (в среднем на 6,2%) на фоне устойчивого роста развитых экономик (в среднем на 1,8%). В последние годы прослеживается тенденция замедления темпов роста в развивающихся странах, связанная в том числе с общим повышением уровня их экономического развития. Эта тенденция сохранится и в дальнейшем;
- б) геополитическое обострение, которое привело к повышению экономической и политической неопределенности, закрытию для большинства российских компаний доступа к заемному финансированию на зарубежных рынках, ограничениям на привлечение современных технологий из-за рубежа, ведет к замедлению темпов роста производительности и требует от российской экономики новых подходов в привлечении инвестиций;
- в) снижение численности населения трудоспособного возраста на фоне общей стабилизации демографической ситуации. Критичными для обеспечения устойчивых темпов развития российской экономики становятся повышение гибкости рынка труда, снижение уровня занятости в бюджетном секторе и в компаниях с государственным участием, эффективное привлечение иностранной рабочей силы, продление активной трудовой деятельности населения, относящегося к старшему поколению<sup>13</sup>.

Эти вызовы в совокупности определяют необходимость не только качественного преобразования социально-экономической системы страны, но и реформирования государственного и муниципального управления. Тезис ректора Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации В.А. Мау: «...когда

<sup>12</sup> Россияне гордятся своей историей и армией. <https://iz.ru/news/698435>

<sup>13</sup> Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (утв. Правительством РФ 14 мая 2015 года).

одновременно страна переживает два кризиса (кризис внешних шоков и структурный циклический кризис в экономике) — самое время проявить искусство государственного управления...»<sup>14</sup> — в сжатом виде представляет позицию и экспертов в области государственного управления, и граждан страны.

### Система органов государственной власти.

#### Принципы и особенности организации местного самоуправления

Система государственного и муниципального управления России, являясь отражением характера и уровня политического и социокультурного развития общества, его административной культуры, детерминирована самыми различными факторами: историческими и географическими условиями, экономическим состоянием и культурой общества, политическими традициями, влиянием процессов глобализации и динамичного развития информационных и коммуникационных технологий.

Система государственной власти России, республиканская форма правления и федеративное государственное устройство закреплены Основным законом — принятой в ходе всенародного голосования 12 декабря 1993 года Конституцией Российской Федерации. Согласно Конституции, в основу государственного строя России положены следующие базовые принципы: народовластие, государственный суверенитет, республиканская форма правления, федеративная форма государственного устройства, принципы разделения властей, социального, правового, светского государства, защиты прав и свобод человека, обеспечения местного самоуправления, многопартийности, идеологического и политического плюрализма, верховенства права, многообразия форм собственности.

В состав Российской Федерации входят 85 субъектов, среди которых 46 областей, 22 республики, девять краев, три города федерального значения, четыре автономных округа и одна автономная область. Промежуточным уровнем государственного управления выступают восемь федеральных округов: Центральный, Северо-Западный, Южный, Северо-Кавказский, Приволжский, Уральский, Сибирский, Дальневосточный. Федеральные округа в качестве макрорегионов были созданы в мае 2000 года.

Конституция РФ 1993 года установила: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» (ст. 10). В ст. 11 Конституции дан перечень органов государственной власти: Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской

Федерации (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство и суды Российской Федерации. В совокупности эти органы образуют основу конституционной системы органов российского государства (рисунок 13).

За время действия Конституции в нее были внесены изменения, предусматривающие:

- увеличение сроков полномочий Президента до шести лет и Государственной Думы до пяти лет (2008 год);
- обязательство Правительства предоставлять ежегодный отчет Государственной Думе (2008 год);
- объединение Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, исключение упоминаний о Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации (2014 год);
- расширение полномочий Президента, связанных с назначением прокуроров (2014 год);
- введение в состав Совета Федерации дополнительно представителей РФ, назначаемых Президентом РФ и составляющих не более 10 % остальных членов Совета Федерации (2014 год).

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 года Президент В.В. Путин предложил поправки в Конституцию, направленные на существенные изменения политической системы, деятельности исполнительной, законодательной, судебной власти<sup>15</sup>. Поправки были внесены по итогам общероссийского голосования 1 июля 2020 года<sup>16</sup> и предусматривают закрепление в Конституции:

- обязательных требований (гражданство и срок проживания) к лицам, занимающим должности, критически важные для обеспечения безопасности и суверенитета страны (Президент РФ, главы субъектов Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Го-

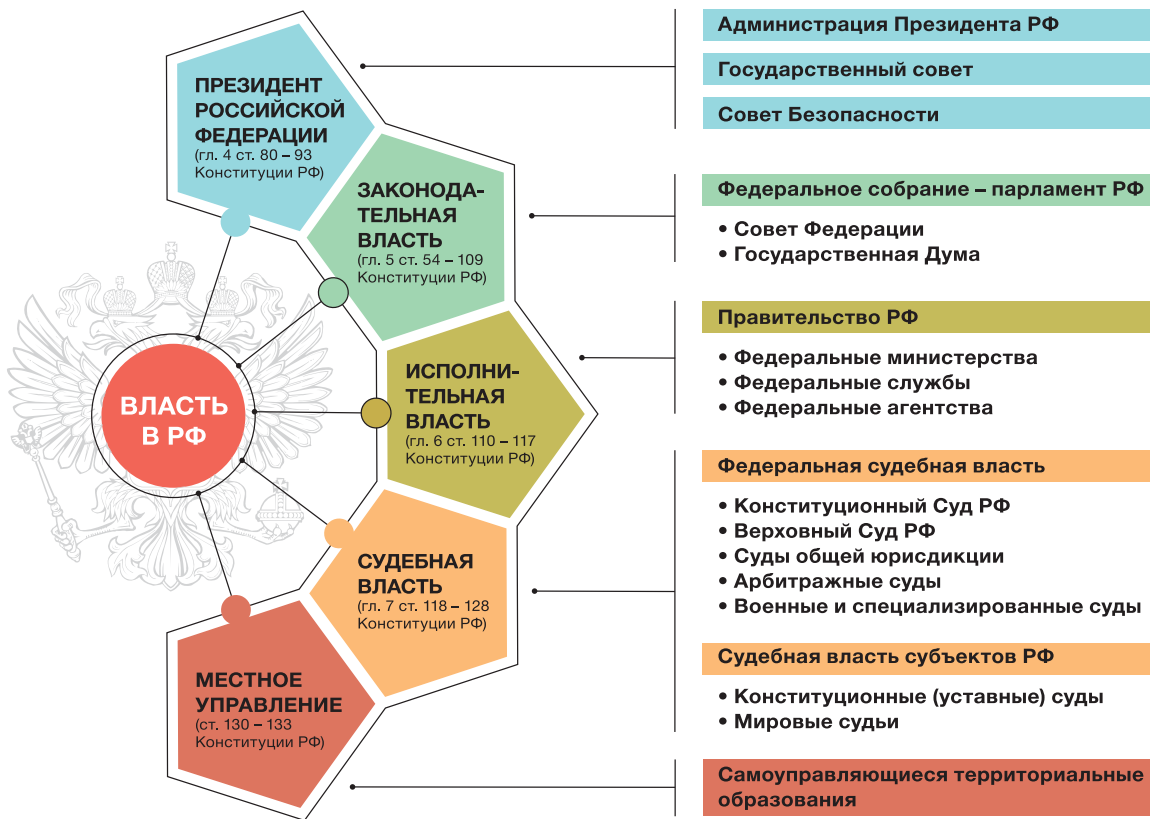
15 В.В. Путин. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 года. <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>

16 Изменения в Конституцию Российской Федерации, предусмотренные статьей 1 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», вступили в силу 4 июля 2020 года в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 3 июля 2020 года № 445 «Об официальном опубликовании Конституции Российской Федерации с внесенными в нее поправками», статьей 3 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» и постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 3 июля 2020 года № 256/1888-7 «О результатах общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации». В общенародном голосовании приняли участие 67,97 % избирателей, за принятие поправок проголосовало 77,92 % принявших участие.

14 May В.А. В новой экономической модели мира важная задача — это найти причины стагнации, 11 января 2017. <http://tass.ru/opinions/interviews/3932931>

Рисунок 13. Система государственной власти Российской Федерации

Figure 13. The system of state power of the Russian Federation



сударственной Думы, Председатель Правительства, его заместители, федеральные министры, руководители иных федеральных органов, а также судьи). Так, для лиц, претендующих на должность Президента Российской Федерации, требования включают отсутствие иностранного гражданства или вида на жительство в другом государстве, причем не только на момент участия в выборах, но и когда бы то ни было ранее, а также постоянное проживание на территории России не менее 25 лет;

- принципов единой системы публичной власти, направленных на усиление взаимодействия между государственными и муниципальными органами (расширение и укрепление полномочий и реальных возможностей местного самоуправления);
- ряда социальных обязательств (введение нормы о недопустимости минимального размера оплаты труда ниже размера прожиточного минимума трудоспособного населения, а также нормы о регулярной индексации пенсий);
- статуса и роли Государственного совета, обеспечивающих возможность профессионального, всестороннего и качественного рассмотрения наиболее значимых для граждан и страны вопросов;
- положения о неисполнении в Российской Федерации решений межгосударственных органов, принятых на основании положений международных договоров Российской Федерации в их истолко-

вании, противоречащем Конституции Российской Федерации;

- усиление роли Конституционного Суда, а именно наделение его возможностью по запросам Президента проверять конституционность законопроектов, принятых Федеральным Собранием, до их подписания главой государства.

**Главой Российской Федерации является Президент Российской Федерации.** Президент РФ избирается сроком на шесть лет гражданами России на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (таблица 1). Глава государства принимает участие в осуществлении каждой из ветвей единой государственной власти своих функций, непосредственно взаимодействуя с органами законодательной, исполнительной и судебной власти. Президент РФ является системообразующим элементом системы исполнительной власти. Он, согласно ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. С этой целью Президент выступает с ежегодными посланиями Федеральному Собранию Российской Федерации.

Должность Президента России (Президента РСФСР) была учреждена Верховным Советом РСФСР



Таблица 1. Развитие института президентства в Российской Федерации с 1991 по 2020 год

Table 1. Development of the institution of presidency in the Russian Federation from 1991 to 2020

Период	Основные полномочия Президента РФ
1991–1993 годы	<p>Президент — высшее должностное лицо и глава исполнительной власти:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• срок полномочий Президента — пять лет;</li> <li>• обладал правом назначения главы Правительства, а также роспуска Правительства только с согласия Верховного Совета РСФСР;</li> <li>• не имел права распускать Съезд народных депутатов и Верховный Совет РСФСР, а также приостанавливать их деятельность.</li> </ul> <p>Высшим органом государственной власти являлся Съезд народных депутатов РСФСР, в полномочия которого входило:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• определение внутренней и внешней политики;</li> <li>• принятие Конституции и внесение в нее поправок;</li> <li>• изменение национально-государственного устройства;</li> <li>• избрание членов Конституционного суда РСФСР;</li> <li>• отмена любых актов высшего должностного лица республики</li> </ul>
Конституция 1993 года	<p>Президент — глава государства, гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• занимает особое место в системе власти, не входит непосредственно ни в одну из ветвей власти;</li> <li>• обладает правом определять внутреннюю и внешнюю политику;</li> <li>• единолично принимает решение об отставке Правительства (назначение Председателя Правительства происходит по-прежнему с согласия парламента);</li> <li>• представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность председателя Центробанка, Совету Федерации — кандидатуры для назначения на должность судей Конституционного Суда;</li> <li>• срок полномочий 4 года</li> </ul>
Изменения в период с 2008 по 2014 год	<ul style="list-style-type: none"> <li>• срок полномочий Президента увеличен до шести лет (начиная с выборов 2012 года)</li> </ul> <p>Наделен правом:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• назначать не более 10 % (17 человек) членов Совета Федерации РФ;</li> <li>• представлять Совету Федерации Федерального Собрания кандидатуры для назначения на должность судей Верховного Суда, а также кандидатов на пост генерального прокурора и его заместителей</li> </ul>
Изменения 2020 года	<p>Президент наделяется правом:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• формирования Государственного совета, призванного обеспечить «согласованное функционирование органов государственной власти», определения основных направлений внутренней и внешней политики, а также социально-экономической политики;</li> <li>• осуществления общего руководства Правительством и председательствования на заседаниях Правительства;</li> <li>• назначения на должность заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, кандидатуры которых утверждены Государственной Думой, и освобождения их от должности;</li> <li>• назначения на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождения от должности руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности;</li> <li>• назначения не более 30 представителей Российской Федерации в Совет Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно;</li> <li>• представления Совету Федерации кандидатур на должность Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации; назначения председателей, заместителей председателей и судей других федеральных судов;</li> <li>• представления Совету Федерации кандидатур для назначения на должность Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации; внесения в Совет Федерации предложения об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации;</li> <li>• назначения на должность после консультаций с Советом Федерации и освобождения от должности прокуроров субъектов Российской Федерации; назначения на должность и освобождения от должности иных прокуроров, кроме прокуроров городов, районов и приравненных к ним прокуроров;</li> <li>• внесения в Совет Федерации представления о прекращении в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий судей Конституционного Суда Российской Федерации, судей Верховного Суда Российской Федерации, судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий</li> </ul>

24 апреля 1991 года на основании результатов всероссийского референдума 17 марта 1991 года. Выборы первого Президента РСФСР Б.Н. Ельцина состоялись 12 июня 1991 года сроком на пять лет. В 1996 году во втором туре Б.Н. Ельцин был переизбран. 31 декабря 1999 года Б.Н. Ельцин подал в отставку, исполняющим обязанности Президента стал Председатель Правительства России В.В. Путин.

В.В. Путин избирался Президентом Российской Федерации по итогам выборов 26 марта 2000 года (52,99 % голосов принявших участие в выборах) и 14 марта 2004 года (71,31 %). В связи с конституционным ограничением о невозможности избрания на пост президента более двух сроков подряд В.В. Путин не стал выдвигать свою кандидатуру на выборах 2008 года. Президентом России по итогам

выборов 2 марта 2008 года был избран Д.А. Медведев (70,28%). В.В. Путин избирался Президентом России по итогам выборов 4 марта 2012 года (63,60%) и 18 марта 2018 года (76,69%).

**Органы законодательной власти** Российской Федерации включают Федеральное Собрание Российской Федерации, состоящее из двух палат (Совет Федерации ФС РФ и Государственная Дума ФС РФ), которые различаются по своему статусу, кругу полномочий и способу формирования, и законодательные органы субъектов Российской Федерации.

С момента принятия Конституции РФ порядок формирования Совета Федерации неоднократно менялся (таблица 2).

Конституция Российской Федерации исходит из предметного разграничения компетенции каждой из палат Федерального Собрания, четко закрепляя вопросы, относящиеся к ведению Совета Федерации и Государственной Думы.

К ведению Совета Федерации в соответствии со ст. 102 Конституции РФ относятся:

- а) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;
- б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;

в) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;

г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

д) назначение выборов Президента Российской Федерации;

е) отрешение Президента Российской Федерации от должности; лишение неприкосновенности Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий;

ж) назначение на должность по представлению Президента Российской Федерации Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации;

з) проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность Генерального прокурора Российской Федерации, заместителей Генерального прокурора Российской Федерации, прокуроров субъектов Рос-

**Таблица 2. Порядок формирования Совета Федерации, 1994–2020**

**Table 2. Procedure for the formation of the Federation Council, 1994–2020**

Период	Способ формирования
Первый период формирования (1994–1996 годы)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• депутаты первого состава Совета Федерации избирались на два года по двухмандатным округам</li> </ul>
Второй период формирования (январь 1996 — декабрь 2001 года)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• входили главы исполнительной власти и органов законодательной власти субъектов РФ по должности;</li> <li>• члены СФ работали в нем на непостоянной основе, собираясь на регулярные сессии или участвуя в заседаниях комитетов и комиссий</li> </ul>
Третий период формирования (январь 2002 — декабрь 2012 года)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• замена губернаторов и глав законодательной власти назначенными представителями, которые должны работать в СФ на постоянной и профессиональной основе (при этом одного из них назначал губернатор, а второго — законодательный орган региона). Тем самым руководители органов исполнительной и законодательной власти были лишены депутатского иммунитета</li> </ul>
Четвертый период формирования (декабрь 2012 — 2019 год)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• согласно Федеральному закону от 3 декабря 2012 года № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», представителем от законодательного органа региона может быть только депутат этого органа. Кандидатуры вносятся председателем, фракцией или группой депутатов. Решение принимается большинством голосов от общего числа. Представителем исполнительного органа власти региона становится кандидатура, определяемая по следующей процедуре: в ходе выборов высшего должностного лица субъекта каждый кандидат заявляет список из трех человек, первый из которых в случае избрания кандидата будет наделен полномочиями члена Совета Федерации (второй в списке имеет шанс стать сенатором лишь в случае досрочного прекращения полномочий первого, третий — соответственно после второго). Решение о наделении принимается вновь избранным высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации на следующий день после дня его вступления в должность. Исключается возможность досрочного отзыва сенатора по инициативе губернатора или законодательного собрания региона. Для досрочного прекращения полномочий члена Совета Федерации предусмотрены те же основания, что и для досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы</li> </ul>
Поправки в Конституцию РФ 2020 года	<ul style="list-style-type: none"> <li>• в соответствии с конституционными поправками 2020 года в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти — на срок полномочий соответствующего органа; Президент Российской Федерации, прекративший исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки, — пожизненно (при этом Президент вправе отказаться от полномочий сенатора Российской Федерации); не более 30 представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации, из которых не более семи могут быть назначены пожизненно</li> </ul>

сийской Федерации, прокуроров военных и других специализированных прокуратур, приравненных к прокурорам субъектов Российской Федерации;

и) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента Российской Федерации;

к) проведение консультаций по предложенным Президентом Российской Федерации кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров), ведающих вопросами обороны, безопасности государства, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, общественной безопасности;

л) прекращение по представлению Президента Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом полномочий Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, заместителя Председателя Конституционного Суда Российской Федерации и судей Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заместителей Председателя Верховного Суда Российской Федерации и судей Верховного Суда Российской Федерации, председателей, заместителей председателей и судей кассационных и апелляционных судов в случае совершения ими поступка, порочащего честь и достоинство судьи, а также в иных предусмотренных федеральным конституционным законом случаях, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий;

м) заслушивание ежегодных докладов Генерального прокурора Российской Федерации о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации.

В соответствии с п. 3 ст. 95 Конституции РФ 1993 года Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации состоит из 450 депутатов. В Думе действуют депутатские объединения: фракции и группы.

Основное направление деятельности Государственной Думы РФ — принятие федеральных конституционных и федеральных законов, законов о поправках в Конституцию РФ. Для осуществления этих целей Государственная Дума образует из числа своих депутатов комитеты (по экономической политике, по аграрным вопросам, по вопросам геополитики и др.), мандатную комиссию для подсчета результатов тайного голосования, проверки определенных данных о событиях, должностных лицах и другие комиссии, в которых осуществляется более тщательное обсуждение проблем, проводится проработка законодательных актов по различной предметной компетенции данных структурных подразделений палаты. Численный состав каждого комитета определяется Государственной Думой, но не может быть, как правило, менее 12 и более 35 депутатов палаты.

Порядок проведения выборов депутатов определяется федеральными законами «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и рядом других федеральных законов. Законы устанавливают принцип избрания депутатов гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным.

С 1993 года Закон о выборах депутатов Государственной Думы неоднократно менялся. В каждой новой редакции закона вносились изменения в применяемую на выборах избирательную систему, затрагивавшие в том числе: роль политических партий; порядок выдвижения кандидатов; соотношение количества депутатов, избираемых по мажоритарной (по округам) и пропорциональной (по спискам) избирательным системам; проходной барьер при использовании пропорциональной системы (рисунк 14).

Кроме основной законодательной деятельности Государственная Дума вправе решать и другие вопросы, отнесенные Конституцией РФ к ее ведению, в частности назначать на должность и освобождать от должности Председателя Центрального банка РФ, Уполномоченного по правам человека, а также Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, давать согласие Президенту на назначение Председателя Правительства и решение вопроса о доверии Правительству; объявлять амнистию; выдвигать обвинения против Президента РФ для отрешения его от должности при совершении им преступлений и т. д.

Поправки в Конституцию РФ, внесенные в ходе общенародного голосования 1 июля 2020 года, расширяют и уточняют полномочия Государственной Думы РФ, в частности, предполагают:

- утверждение по представлению Президента Российской Федерации кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации;
- утверждение по представлению Председателя Правительства Российской Федерации кандидатур заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров, за исключением федеральных министров силового блока;
- заслушивание ежегодных отчетов Центрального банка Российской Федерации;
- назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению Президента Российской Федерации;
- выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации в целях отрешения его от должности или против Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий, в целях лишения его неприкосновенности.

Рисунок 14. Изменения в избирательную систему Государственной Думы различных созывов

Figure 14. Changes in the electoral system of the State Duma of various convocations

СОЗЫВ	СРОК ПОЛНОМОЧИЙ	ЧИСЛО МЕСТ ПО ОКРУГАМ	ЧИСЛО МЕСТ ПО СПИСКАМ	ПРОХОДНОЙ БАРЬЕР
Государственная Дума I созыва 12.12.1993	2 года	225	225	5%
Государственная Дума II созыва 17.12.1995	4 года	225	225	5%
Государственная Дума III созыва 19.12.1999	4 года	225	225	5%
Государственная Дума IV созыва 7.12.2003	4 года	225	225	5%
Государственная Дума V созыва 2.12.2007	4 года	0	450	7%
Государственная Дума VI созыва 4.12.2011	5 лет	0	450	7%
Государственная Дума VII созыва 18.09.2016	5 лет	225	225	5%

### Структура органов исполнительной власти.

Современная структура органов исполнительной власти в Российской Федерации пережила за последние десятилетия значительные изменения и трансформации и, казалось бы, обрела на данном этапе свою завершённую форму. Однако такая позиция представляется ошибочной, поскольку различные элементы именно исполнительной власти находятся в постоянной динамике, пытаясь найти адекватный ответ вызовам, которые в целом стоят перед механизмом государственного управления. Исполнительная власть в Российской Федерации, вобрав в себя передовую мировую опыт организации, приобрела достаточно много особенностей, обусловленных переходным периодом в становлении новой России, влиянием федеративного устройства.

Особая роль в механизме управления исполнительной властью отведена Президенту Российской Федерации, который, формально-юридически не относясь ни к одной ветви власти, обладает значительным объемом полномочий по отношению к каждой из них. При этом самый большой объем полномочий Президента Российской Федерации как раз приходится на исполнительную ветвь власти.

Важнейшая поправка к Конституции 2020 года закрепила положение о том, что Президент Российской Федерации осуществляет общее руководство Правительством Российской Федерации (ч. 1 ст. 110).

Правовые основы взаимодействия Президента Российской Федерации и органов исполнительной власти закреплены в гл. 4 и 6 Конституции Российской Федерации, а также в Федеральном конституционном законе от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». В ФКЗ конкретизировано право Президента председательствовать на заседаниях Правительства и его Президиума, урегулированы особенности руководства Президентом некоторыми федеральными органами исполнительной власти (в основном силового блока), вопросы отмены Президентом актов Правительства, временного исполнения Председателем Правительства обязанностей Президента, отставки Правительства и сложения им своих полномочий.

До принятия поправок в 2020 году Президент Российской Федерации формировал Правительство Российской Федерации с единственным ограничением — необходимостью согласования кандидатуры Председателя Правительства Государственной Думой. Все остальные члены Правительства назначались по усмотрению Президента Российской Федерации, хотя Конституцией Российской Федерации и была предусмотрена обязанность Председателя Правительства Российской Федерации представлять кандидатуры своих заместителей и федеральных министров, а также предложения о системе и структуре федеральных органов исполнительной власти.



Поправки Конституции 2020 года внесли значительные изменения в этот порядок.

Помимо конституционно предусмотренных механизмов воздействия Президента Российской Федерации на Правительство в практике государственного управления появились и новые формы взаимодействия. Так, п. «б» ст. 83 предусматривает право Президента председательствовать на заседаниях Правительства. Однако Президент пользуется этим правом скорее в исключительных случаях, а в регулярном режиме проводит совещания с членами Правительства, на которых присутствуют обычно Председатель и все его заместители, а также федеральные министры — в зависимости от тематики проводимого совещания.

Одна из ключевых особенностей административно-правового обеспечения деятельности федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации заключается в том, что так и не был принят федеральный закон «Об органах исполнительной власти Российской Федерации», а их система и структура определяются подзаконными нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации. Указанная особенность в части утверждения структуры федеральных органов исполнительной власти находит свое законодательное закрепление в поправках Конституции 2020 года.

В соответствии со ст. 110 Конституции исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации<sup>17</sup>. Правительство РФ является федеральным исполнительным органом общей компетенции, который обладает широкой компетенцией в сферах развития экономики, социально-культурной деятельности, административно-политического строительства, правоохранительной деятельности. Как коллегиальный орган исполнительной власти Правительство состоит из Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства и федеральных министров (ч. 2 ст. 110 Конституции РФ).

Конституционно-правовой статус и порядок деятельности Правительства РФ регулируются гла-

вой 6 Конституции РФ, Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», федеральными законами, а также значительным количеством подзаконных актов, среди которых особое место занимают указы и распоряжения Президента РФ, постановления и другие акты Правительства РФ, других федеральных органов исполнительной власти.

С момента принятия предыдущей редакции Федерального конституционного закона в 1997 году в него было внесено множество поправок, которые предусмотрели:

- в связи с мерами по противодействию коррупции изменения в ст. 10 о необходимости декларирования не только имущества и доходов самих членов Правительства Российской Федерации, но и их супругов и несовершеннолетних детей (2008 год);
- изменение процедуры и сроков представления Правительством Российской Федерации Государственной Думе РФ федерального бюджета и отчета о его исполнении (2010 год);
- выступление членов Правительства Российской Федерации по приглашению палат Федерального Собрания Российской Федерации на их заседаниях с информацией по вопросам, носящим чрезвычайный характер (2013 год);
- направление в палаты Федерального Собрания Российской Федерации информации о ходе разработки и предполагаемых сроках принятия нормативных правовых актов, разработка и принятие которых предусмотрены федеральными законами (2013 год);
- наделение правом учреждать правительственные комиссии по расследованию причин возникновения обстоятельств чрезвычайного характера и ликвидации их последствий (2013 год);
- запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами (2013 год);
- введение дополнительных обязанностей, налагаемых на членов Правительства Российской Федерации в целях предотвращения или урегулирования конфликта интересов (2015 год);
- возможность принимать решения без созыва заседаний (2016 год).

Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 6 ноября 2020 года содержит новый порядок формирования правительства с учетом поправок в Конституцию, вступивших в силу 4 июля 2020 года. Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» в целом учитывает конституционные новшества, но при этом содержит и уточняющие формулировки с целью недопущения двоякого толкования. Если конституционная формулировка статьи 110 содержит

17 После разрушения СССР Правительством РСФСР непосредственно руководил Президент Б.Н. Ельцин, с 15 марта 1992 года по 15 декабря 1992 года исполняющим обязанности Председателя Правительства являлся Е.Т. Гайдар. Затем функционировали правительства под председательством В.С. Черномырдина (с 14 декабря 1992 года по 23 марта 1998 года), С.В. Кириенко (с 24 апреля по 23 августа 1998 года), В.С. Черномырдина (август-сентябрь 1998 года), Е.М. Примакова (с 11 сентября 1998 года по 12 мая 1999 года), С.В. Степашина (с 19 мая по 9 августа 1999 года), В.В. Путина (с 16 августа 1999 года по 7 мая 2000 года), М.М. Касьянова (с 17 мая 2000 года по 24 февраля 2004 года), М.Е. Фрадкова (с 5 марта 2004 года по 12 сентября 2007 года), В.А. Зубкова (с 14 сентября 2007 года по 7 мая 2008 года), В.В. Путина (с 8 мая 2008 года по 7 мая 2012 года), Д.А. Медведева (с 8 мая 2012 года по 15 января 2020 года), М.В. Мишустина (с 16 января 2020 года).

констатацию, что «исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации», то статья ФКЗ № 4 от 6 ноября 2020 года конкретизирует: «Исполнительную власть Российской Федерации осуществляют Правительство Российской Федерации и иные федеральные органы исполнительной власти в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти под общим руководством Президента Российской Федерации, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

Изменен порядок назначения Председателя Правительства: Президент может сделать это после утверждения кандидатуры Государственной Думой (ранее требовалось только согласие депутатов). Если Государственная Дума трижды отклонит предложенный вариант, Президент страны назначит главу Правительства сам.

Меняется и порядок назначения членов Правительства: силовых министров утверждает Президент после консультаций с Советом Федерации, остальных — Государственная Дума по предложению Председателя Правительства. Кандидатуры заместителей Председателя и министров Думе можно предлагать трижды, но при трехкратном отклонении Президент назначит их самостоятельно.

Еще одно важное нововведение — уход Председателя Правительства больше не влечет автоматическую отставку всего Правительства. Президент может сменить руководителя, сохранив прежнее правительство. Структуру правительства, как и ранее, будет определять глава государства.

Что касается системы федеральных органов исполнительной власти, то основой управленческой модели 1993–2000 годов стал предельно мягкий вариант правового урегулирования их видов и структуры, наглядно продемонстрированный в указах Президента РФ от 10 января 1994 года № 66; от 14 августа 1996 года № 1176 и № 1177; от 17 мая 2000 года «О структуре федеральных органов исполнительной власти» № 867. В данных документах перечень видов органов исполнительной власти не определялся и при формировании конкретной системы органов исполнительной власти допускался чрезвычайно мягкий подход как к конкретному перечню министерств и ведомств, так и к их типологии. Например, указами Президента РФ от 14 августа 1996 года (Указ № 1176 «О системе федеральных органов исполнительной власти» и Указ № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти») закреплялось, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят министерства РФ (федеральные министерства) и иные федеральные органы исполнительной власти. Последние могли выступать в форме государственных комитетов; комитетов, федеральных служб; российских агентств; федеральных надзоров, инспекций и иных видов органов исполнительной власти.

Значительное влияние на исполнительную власть оказало принятие в 2004 году Указа Президента № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», который предусмотрел четкую трехвидовую классификацию: 1) федеральные министерства; 2) федеральные агентства и 3) федеральные службы.

Федеральные министерства осуществляют функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, осуществляют координацию и контроль деятельности находящихся в их ведении федеральных служб и федеральных агентств, осуществляют координацию государственных внебюджетных фондов.

Федеральные службы осуществляют функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Федеральные агентства осуществляют функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом, а также правоприменительные функции.

Впоследствии Правительством Российской Федерации были утверждены положения о федеральных органах исполнительной власти и приняты постановления по вопросам деятельности вновь образованных и преобразованных федеральных органов исполнительной власти, установлено количество заместителей руководителей и их структурных подразделений. Однако данными изменениями процесс не завершился и продолжается до сих пор.

В составе Правительства Российской Федерации также можно выделить некоторые особенности. Так, по изначальной задумке административной реформы, закрепленной в самой первой редакции Указа № 314, у Председателя Правительства должен был быть только один заместитель (п. 8). Данная модель организации высшего коллегиального органа исполнительной власти создавалась таким образом, чтобы повысить персональную ответственность и значение федеральных министров. Но со временем количество заместителей Председателя Правительства постепенно увеличивалось: в 2004 году — один, в 2005-м — три, в 2007-м — пять, в 2008-м — восемь, в 2020 году — девять. Таким образом, каждый из заместителей Председателя Правительства начал курировать определенный блок вопросов государственного управления и соответственно федеральных органов исполнительной власти.

Еще одна особенность функционирования Правительства Российской Федерации заключается в наличии в его составе министров «двойного подчинения», подчиняющихся, с одной стороны, Председателю Правительства, так как он возглавляет Правительство, определяет основные направления

его работы, в том числе распределяет обязанности между членами Правительства, с другой стороны — Президенту Российской Федерации, поскольку глава государства осуществляет руководство силовым блоком федеральных органов исполнительной власти и руководит входящими в него органами как непосредственно, так и через федеральных министров.

Обращают на себя внимание полномочия Председателя Правительства в части кадровых решений. Так, Председатель Правительства Российской Федерации может только представлять свои предложения Президенту в процессе формирования состава Правительства Российской Федерации, а также предложения об освобождении от должности членов Правительства, но не имеет права самостоятельно принимать решение об освобождении от должности членов Правительства. В дополнение к этому тезису также необходимо отметить, что с точки зрения механизма сдержек и противовесов при взаимодействии исполнительной и законодательной власти Государственная Дума напрямую не может изменить состав Правительства после его формирования, то есть Государственная Дума может выразить недоверие или отказать в доверии Правительству Российской Федерации, вызвать любого члена Правительства для заслушивания отчета, но только Президент Российской Федерации может отправить в отставку Правительство или его отдельного члена.

Весьма интересным представляется сопоставление количества федеральных органов исполнительной власти на этапе становления новой системы исполнительной власти и на современном этапе. Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 14 августа 1996 года № 1177 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» действовали: 24 министерства, 19 государственных комитетов, 18 федеральных служб, три российских агентства, 2 федеральных надзора — всего 67 федеральных органов исполнительной власти, включая Правительство. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 года № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» действуют: 21 федеральное министерство, 30 федеральных служб, 21 федеральное агентство — всего 72 федеральных органа исполнительной власти, причем их количество в последнее время уменьшилось в контексте оптимизации системы государственного управления в условиях сложной финансово-экономической ситуации.

Интересной также представляется динамика количества федеральных министерств: если в 1996 и в 2020 годах их было 24 и 21 соответственно, то в первой редакции упомянутого выше Указа 2004 года № 314 федеральных министерств было всего 14 (пять в силовом блоке и девять в социально-экономическом блоке), таким образом, именно в контексте административной реформы в 2004 году была претворена в жизнь серьезная попытка оптимиза-

ции аппарата управления, однако складывающиеся впоследствии условия государственного управления привели к дальнейшему увеличению как количества федеральных министерств, так и общего числа федеральных органов исполнительной власти.

Одной из целей преобразования системы федеральных органов исполнительной власти было четкое распределение функций по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, предоставлению государственных услуг, а также государственному контролю и надзору соответственно между федеральными министерствами, агентствами и службами. Однако с принятием Указа Президента Российской Федерации от 24 сентября 2007 года № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» такая трехвидовая система была нарушена: п. 4 предусматривал создание государственных комитетов — типа федеральных органов исполнительной власти, которые могли совмещать в себе все вышеозначенные функции и, таким образом, нарушали логику, положенную в основу преобразований системы федеральных органов исполнительной власти. В форме государственных комитетов были образованы в 2007 году Росрыболовство (Государственный комитет по рыболовству) и Росмолодежь (Государственный комитет по делам молодежи), которые, однако, были преобразованы в федеральные агентства уже через незначительный промежуток времени с принятием Указа Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 года № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

Значительное увеличение количества федеральных министерств произошло в контексте их создания по территориальному принципу — Министерство по делам Северного Кавказа, Министерство по развитию Дальнего Востока и Министерство по делам Крыма — это еще одна из тенденций в развитии структуры органов исполнительной власти. Указанные министерства создавались для концентрации ресурсов государственного управления с целью развития отдельных групп регионов России. Однако наличие таких министерств носило, скорее всего, временный характер и предполагалось, что после выполнения задачи по достижению определенного уровня социально-экономического развития управляемых в особом порядке территорий такие министерства будут упразднены. Из «территориальных» министерств сохранилось только Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики. Другие два министерства по территориальному принципу были упразднены, а их функции переданы Министерству экономического развития.

Анализируя тенденции развития, а также особенности функционирования системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, можно сделать вывод о том, что для нее характерен достаточно высокий темп изменений и преобразований,



происходящих несмотря на то, что в целом в государстве сохраняются преемственность власти и высокий уровень политической стабильности.

Представляется необходимым предпринять меры к усложнению и детализации задач функциональной деятельности органов исполнительной власти, открыть путь к целенаправленному последовательному формированию внутри системы крупных блоков управления в виде модульных подразделений федеральных министерств и ведомств, комплексному решению поставленных перед ними государственных задач. Реформирование министерств направлено на реализацию принципов «коллегиального правительства», предполагающих политическую ответственность министров за вверенный участок исполнительной власти и ограничение объемов межминистерских согласований.

Содержание конституционных поправок 2020 года предусматривает значительный пересмотр подходов к организации исполнительной власти, вопросам формирования Правительства Российской Федерации. Так, прямо устанавливается право Президента России осуществлять общее руководство Правительством, утверждать по предложению Председателя структуру федеральных органов исполнительной власти, вносить в нее изменения; в структуре федеральных органов исполнительной власти определять органы, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, и органы, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации. При этом предусматривается механизм, что в случае, если Председатель Правительства освобожден Президентом от должности, вновь назначенный Председатель Правительства не представляет Президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. В некотором смысле вышеуказанные конституционные изменения закрепляют и так сложившуюся практику взаимодействия Президента и Правительства.

Существенным образом конституционные поправки затронули механизм формирования Правительства Российской Федерации, силовой блок которого будет назначаться после консультаций с Советом Федерации, а заместители Председателя Правительства и социально-экономический блок федеральных министров — после утверждения Государственной Думой. Обновленная Конституция также предусматривает правовой механизм для недопущения затягивания формирования Правительства (устанавливаются сроки согласования Государственной Думой членов Правительства, возможное количество отказов и последствия несогласования значительной части представленных кандидатур).

**Судебная система Российской Федерации** устанавливается Конституцией РФ и Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федера-

ции». Создание чрезвычайных судов не допускается. Судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону. В настоящее время судебная система РФ представлена судами общей юрисдикции и военными судами, арбитражными судами и конституционными (уставными) судами. Систему федеральных судов составляют суды общей юрисдикции и арбитражные суды, высшими судебными органами для которых являются соответственно Верховный Суд Российской Федерации и Конституционный Суд Российской Федерации. В систему судов субъекта Российской Федерации включаются мировой суд и конституционный (или уставный) суд.

Этапы развития судебной системы представлены в **таблице 3**.

Поправки в Конституции от 1 июля 2020 года закрепили расширение полномочий Совета Федерации по представлению Президента России отрешать от должности судей Конституционного и Верховного Судов в случае совершения ими проступков, порочащих честь и достоинство, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным конституционным законом, свидетельствующих о невозможности осуществления судьей своих полномочий (п. «л» ст. 102). Количество судей Конституционного суда сокращается с 19 до 11. По запросу Президента РФ Конституционный Суд будет проверять конституционность принятых законов как федеральных, так и региональных до их подписания.

### **Система управления регионами страны**

Принятию Конституции России 1993 года, закрепившей федеративную форму государственного устройства, предшествовало подписание 31 марта 1992 года Федеративного договора. Однако название документа не соответствовало его содержанию. Речь в нем не шла об образовании федеративного государства. Это было соглашение между федеральными органами государственной власти России, с одной стороны, и органами власти субъектов Федерации — с другой, о разграничении предметов ведения и полномочий. Форма Федеративного договора была использована исключительно в политических целях для стабилизации взаимоотношений центральной и региональных элит. Сопряжение двух тенденций — конституционное стремление восстановить правовое единство страны и предусмотренное Федеративным договором разграничение полномочий между Федерацией и ее субъектами по конкретным предметам ведения — привело к усилению конфликта между федеральной правовой системой и правовыми системами целого ряда субъектов Федерации. В период с февраля 1994 по середину 1998 года было заключено 42 базовых соглашения о распределении полномочий и предметов ведения с 46 субъектами Российской Федерации, после практика заключения соглашений о распределении полномочий была прекращена.



*Фундаментальные принципы федеративного устройства России:*

- 1) государственная целостность;
- 2) единство системы государственной власти;
- 3) разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации;
- 4) равноправие и самоопределение народов.

Установление общих принципов организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено Конституцией РФ (п. «н» ч. 1 ст. 72) к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. Как предусматривает ч. 1 ст. 77 Конституции РФ, «система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом».

Для системы органов государственной власти Российской Федерации большое практическое значение имеет их разграничение на федеральные и органы

государственной власти субъектов РФ. Если перечень органов, осуществляющих государственную власть в Российской Федерации, в ч. 1 ст. 11 Конституции РФ имеет исчерпывающий характер, то в отношении органов государственной власти субъектов РФ ч. 2 этой же статьи устанавливается только общий принцип: «Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти».

Вместе с тем вплоть до 19 октября 1999 года такая система формировалась регионами на основе закрепленных исключительно в собственных конституциях и уставах положений. Только с принятием Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее по тексту — ФЗ-184)<sup>18</sup> было выполнено требование ст. 72 Конституции РФ, а также были созданы необходимые условия для упорядочения организации и деятельности органов законодательной и исполнительной властей в регионах.

В соответствии со ст. 2 ФЗ-184 «систему органов государственной власти субъекта Российской Фе-

<sup>18</sup> Собрание законодательства Российской Федерации от 18 октября 1999 года. № 42. Ст. 5005.

**Таблица 3. Этапы развития судебной системы**

**Table 3. Stages of development of the judicial system**

Период	Характеристики
1991–2001 годы	Концепция судебной реформы в РСФСР: <ul style="list-style-type: none"> <li>• принятие важных законодательных актов, которые определили статус судей, процедуру судопроизводства, структуру судебной системы и систему судебных органов</li> </ul>
2002–2006 годы	Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2002–2006 годы»: <ul style="list-style-type: none"> <li>• создание всех видов судов, указанных в законе;</li> <li>• приведение процессуального законодательства в соответствие с положениями Конституции РФ;</li> <li>• принятие процессуальных кодексов (Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Гражданский процессуальный кодекс РФ, Арбитражный процессуальный кодекс РФ);</li> <li>• введение судов с участием присяжных заседателей;</li> <li>• возрождение мировой юстиции</li> </ul>
2007–2013 годы	Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2007–2012 годы»: <ul style="list-style-type: none"> <li>• принятие значительного количества федеральных законов, направленных на дальнейшее совершенствование судопроизводства и судостроительства</li> </ul>
2014–2018 годы	<ul style="list-style-type: none"> <li>• из перечня федеральных судов был исключен Высший арбитражный суд РФ;</li> <li>• Верховный Суд РФ был наделен дополнительными полномочиями, что позволило ему стать единственным высшим судебным органом по административным, гражданским, уголовным и иным делам, а также по экономическим спорам</li> </ul>
С 2019 года по настоящее время	Реформирование системы судов общей юрисдикции, а также изменение правил судопроизводства: <ul style="list-style-type: none"> <li>• выделение апелляционной и кассационной инстанции в судах общей юрисдикции в отдельные надрегиональные суды;</li> <li>• возможность образования в составе суда постоянного судебного присутствия, расположенного вне места пребывания суда, но осуществляющего его полномочия;</li> <li>• изменения структуры, территориальной юрисдикции и названий военных судов. Система военных судов приведена в соответствие с существующим военно-административным делением Российской Федерации;</li> <li>• введение сплошной кассации — каждая кассационная жалоба должна рассматриваться кассационным судом коллегиально;</li> <li>• расширение количества дел, рассматриваемых в порядке упрощенного производства, в том числе путем увеличения суммы исковых требований о взыскании денежных средств по таким делам;</li> <li>• возможность граждан с 1 октября 2019 года обращаться в суд с групповыми исками в защиту своих прав и законных интересов</li> </ul>

дерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации».

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации. Его наименование и структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации. Наименования региональных органов законодательной власти разнообразны, среди них есть законодательные собрания, областные думы, государственные собрания и государственные советы, хуралы, народные собрания.

В субъекте Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

В соответствии с п. 3 ст. 18 ФЗ-184 высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации и обладающими активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Однако Федеральным законом от 9 марта 2016 года № 66-ФЗ в закон ФЗ-184 были внесены изменения. Так, п. 3.2 ст. 18 предусматривает также и второй способ избрания высшего должностного лица субъекта: депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта по представлению Президента РФ в соответствии с предложенными ему кандидатурами от политических партий (списки кандидатов партии должны быть допущены к распределению депутатских мандатов). Таким образом, Президент Российской Федерации вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации представление о кандидатуре высшего

должностного лица субъекта Российской Федерации из числа кандидатур, предложенных политической партией, в том числе из лиц, включенных в федеральный резерв управленческих кадров.

В условиях федеративного государства важное значение имеет установление эффективных взаимоотношений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ. Известно, что не только практическое, но и во многом правовое обеспечение такого взаимодействия являлось трудноразрешимой проблемой в 1990-е годы. В условиях фактического отсутствия единства системы государственной власти, управляемости в государстве отношения федеральных органов государственной власти с органами государственной власти субъектов РФ характеризовались «войной законов» и часто политическим противоборством с федеральным центром региональных политических элит. Только после того, как в ходе административной реформы было восстановлено в основном единство системы государственной власти («вертикаль власти»), возникли необходимые условия для правового регулирования новых механизмов во взаимоотношениях Российской Федерации со своими субъектами.

Значимую роль в этом процессе сыграло введение нового порядка наделения полномочиями глав субъектов РФ — высших должностных лиц регионов, который резко усилил возможности для взаимодействия и координации усилий Российской Федерации и ее субъектов. Участие Президента РФ в наделении полномочиями глав субъектов РФ установило новый формат его взаимоотношений с региональными лидерами, в том числе заложив в их фундамент не только механизмы подотчетности и ответственности, но и взаимного доверия.

В Российской Федерации существуют органы (институты, учреждения), не входящие ни в одну из ветвей власти. К числу таких органов относятся: Прокуратура РФ, Центральный банк РФ, Счетная палата РФ, Центральная избирательная комиссия РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ и др.

В целом институционализация органов государственной власти в Российской Федерации призвана идти по трем взаимосвязанным направлениям:

- 1) укрепления российской государственности путем совершенствования и практического обеспечения активных и постоянно действующих управленческих взаимосвязей между гражданами и органами государственной власти и местного самоуправления;
- 2) административно-правового совершенствования государственного аппарата во всех его элементах и взаимосвязях;
- 3) дальнейшего обновления административных правил (норм) государственно-служебной деятельности, с тем чтобы они способствовали поддержанию общественного порядка и безопасности государства.

### **Организация местного самоуправления. Взаимодействие органов публичной власти на различных уровнях**

Экономические, этнические, социальные, географические, климатические и иные особенности различных частей российского государства обусловили использование сложной многоуровневой системы государственного устройства страны и очевидное разнообразие регуляторов общественных отношений в различных ее регионах. Будущее России как государства, ее способность к экономическому, социальному и культурному развитию зависят от того, насколько эффективно будут разрешены задачи существенного реформирования структуры управления страной. Оптимизация распределения властных полномочий между уровнями власти — основа подобного реформирования.

Задача управления страной, расположенной на двух континентах и населенной многочисленными этносами, всегда была непростой для правителей России. Успешность ее разрешения зависела и продолжает зависеть от способности центральной власти найти оптимальную формулу, какие государственные функции следует оставить за собой, а какие более эффективно будут осуществлены региональными властями. Русский писатель второй половины XIX века М.Е. Салтыков-Щедрин, клеймя систему централизации имперской России, задавался вопросом о целесообразности принятия в Санкт-Петербурге решения о мощении улицы в Урюпинске. Центральная власть в России находила различные модели разрешения этой задачи.

Важнейшим и принципиально новым этапом становления и организации системы публичной власти в нашей стране стало принятие Закона СССР от 9 апреля 1990 года № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Хотя первоначально сложно было даже представить значение принятого закона, имевшего всего 27 статей, достаточно лаконично и во многом декларативно провозгласивших возрождение местного самоуправления, данный закон не только восстановил понятие местного самоуправления, но и определил важнейшую основу его деятельности — коммунальную (муниципальную) собственность.

Более детально правовой статус местного самоуправления установил Закон РСФСР от 6 июля 1992 года № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации». Его принятие было связано с внесением принципиального положения в действовавшую Конституцию РСФСР о том, что местные Советы более не входят в единую систему представительных органов государственной власти. Однако попытки путем постепенных изменений трансформировать местные Советы из местных органов государственной власти в органы местного самоуправления успехом не увенчались. В сентябре — октябре 1993 года Президентом РФ были приняты решения,

которые привели к ликвидации не только советской государственности, но и зарождающихся элементов местного самоуправления. Впрочем, местные Советы были распущены не на всей территории государства.

В целом процессы 1990–1993 годов, хотя и не привели к формированию системы местного самоуправления, позволили существенно пересмотреть устоявшиеся взгляды и подходы, заложить правовую основу будущей муниципальной реформы. Развернувшиеся в эти годы дискуссии о судьбе местного самоуправления в России постепенно сформировали представление о модели российского местного самоуправления, которая была закреплена в конституционном акте. Конституция Российской Федерации закрепила местное самоуправление в ст. 3 как форму народовластия, а в ст. 12 — как основу конституционного строя. В нее была включена отдельная глава 8 «Местное самоуправление», а также другие конституционные положения, регулирующие основные вопросы жизнедеятельности местного сообщества:

- право на муниципальную собственность, в том числе на землю и другие природные ресурсы (ст. 8 и 9);
- институты правового положения человека и гражданина в системе местного самоуправления (ст. 18, 24, 32, 33, 40, 41, 43, 46). В частности, ст. 18 устанавливает, что права и свободы человека и гражданина определяют деятельность местного самоуправления; в ст. 32 за гражданами России закрепляется право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме; в соответствии со ст. 33 граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления; ст. 40, 41 и 43 определяют направления деятельности органов местного самоуправления в сфере жилищного строительства, медицинского обслуживания, основного общего и среднего профессионального образования.

Вопросы местного самоуправления напрямую затрагиваются в общей сложности в девятнадцати статьях Конституции РФ и являются нормами прямого действия, подлежат непосредственному применению, в том числе судебными органами.

Конституция РФ стала основой для разработки Федерального закона от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», после принятия которого Россия присоединилась и к ряду международных актов. 28 февраля 1996 года Россия подписала, а 20 марта 1998 года ратифицировала *Европейскую хартию местного самоуправления*, взяв на себя обязательство соблюдать признанные Советом Европы принципы организации местного самоуправления. Кроме того, страны — участницы Совета Европы в 1992 году в Страсбурге приняли *Европейскую хартию городов* в качестве своеобразного кодекса «хорошего» управления городом, а в ее состав

ве и *Европейскую декларацию прав городов*, включившую в 20 пунктов все основные права, соблюдение которых способно обеспечить самое широкое развитие местного самоуправления.

Сильнейший импульс развитие местного самоуправления получило после принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также после запуска в 2013 году широкомасштабной муниципальной реформы, в результате которой в существенной степени усовершенствованы организационно-правовые основы функционирования местного самоуправления, уточнены полномочия местных органов, усилено информационно-методическое сопровождение муниципальной реформы, усовершенствованы конкретные вопросы организации и осуществления местного самоуправления в Российской Федерации, в том числе государственная регистрация уставов муниципальных образований и т. д.

Согласно поправкам 2017 года, изменился формат работы органов местного самоуправления. Теперь оно осуществляется через выборные или иные ор-

ганы местного самоуправления, которые обладают отдельными государственными полномочиями, предоставляемыми им федеральными и региональными законами. Также у губернаторов и депутатов всех уровней появились полномочия изменять статус городских округов, городских и сельских поселений, минуя процедуру прямого голосования населения (таблица 4).

В Российской Федерации местное самоуправление осуществляется на определенных законом территориях (муниципальных образованиях): городских, сельских поселениях; муниципальных районах; муниципальных округах, городских округах; городских округах с внутригородским делением; внутригородских районах; внутригородских территориях городов федерального значения.

В решении вопросов местного значения значительная роль отводится органам местного самоуправления и должностным лицам местного самоуправления. Органы местного самоуправления — это представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный

**Таблица 4. Этапы развития местного самоуправления**

**Table 4. Stages of development of local government**

Этап	Характеристика
1993–2003 годы	<ul style="list-style-type: none"> <li>Конституция РФ закрепила местное самоуправление и его самостоятельность, в том числе при определении структуры органов местного самоуправления;</li> <li>принятие Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (1995);</li> <li>местными органами государственной власти становились территориальные управления государственных органов исполнительной власти;</li> <li>органами местного самоуправления становились выборные представительные органы и выборные главы местных администраций;</li> <li>представительные органы областей и краев и областные и краевые администрации окончательно получали статус органов государственной власти</li> </ul>
2003–2013 годы	<ul style="list-style-type: none"> <li>принятие Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (2003);</li> <li>устранение неопределенностей в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления;</li> <li>введение единой структуры территориальной организации местного самоуправления;</li> <li>установка единых принципов распределения полномочий Российской Федерации и субъектов Федерации в сфере регулирования местного самоуправления;</li> <li>обязательство органов власти всех субъектов РФ по установлению границ муниципальных образований в соответствии с требованиями закона;</li> <li>наделение соответствующих муниципальных образований определенным статусом (городское поселение, сельское поселение, муниципальный район, городской округ, а также внутригородская территория), введение новых видов муниципальных образований (2011);</li> <li>четкое определение структуры органов местного самоуправления, основных должностных лиц и схем организации</li> </ul>
С 2013 года по настоящее время	<ul style="list-style-type: none"> <li>дальнейшее совершенствование организационно-правовых основ функционирования местного самоуправления;</li> <li>уточнение полномочий местных органов;</li> <li>усиление информационно-методического сопровождения муниципальной реформы;</li> <li>государственная регистрация уставов муниципальных образований и т. д.;</li> <li>закрепление права региональных властей на определение порядка формирования органов местного самоуправления;</li> <li>увеличение количества членов конкурсной комиссии, формируемой для отбора кандидатов на пост главы администрации муниципального образования (сити-менеджера), назначаемых региональной властью;</li> <li>возможность перераспределения региональным законом полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления;</li> <li>укрупнение муниципальных образований, в том числе создание новых типов муниципальных образований (городской округ с внутригородским делением и внутригородской район (Федеральный закон от 27 мая 2014 года № 136-ФЗ), муниципальный округ (Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ)</li> </ul>



орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Наличие в структуре органов местного самоуправления представительного органа, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) является обязательным, за исключением сельских поселений, в которых численность жителей, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек и полномочия представительного органа осуществляются сходом граждан.

Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования. Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта РФ с учетом исторических и иных местных традиций.

В муниципальных образованиях вопросы местного значения решаются с использованием форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Экономическую основу местного самоуправления составляют находящееся в муниципальной собственности имущество, средства местных бюджетов, а также имущественные права муниципальных образований.

На протяжении 30 лет после разрушения Союза ССР можно наблюдать сложный, многоэтапный процесс становления организационно-экономических, институциональных, правовых и территориальных основ местного самоуправления в Российской Федерации. Создание эффективной территориальной организации, восстановление системы управляемости страной, которая в 1990-е годы потеряла свою цельность, организационное и управленческое единство, совершенно не противоречат федеративным основам Российского государства. Напротив, годы проведения реформ убедили, что в отсутствие дееспособной исполнительной власти нет развития федерализма. Те противоречия, что возникали между центром и регионами, между самими регионами, являлись серьезным тормозом для экономического возрождения, политической стабильности, социальных гарантий граждан, защиты прав и свобод человека.

Это понимание предопределило принятие поправок в Конституцию России в 2020 году, предусматривающих, что «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимо-

действие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» (ч. 3 ст. 132).

Под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства.

### **Административная реформа, ее правовое и институциональное обеспечение**

*Этапы, содержание, основные направления административных преобразований, их результаты*

Реформы институтов власти — глобальное явление, охватившее в настоящее время и экономически сильные государства, и те, которые только встают на путь самостоятельного государственного развития. Право на хорошее управление постепенно утверждается среди основных прав человека. Показательно, что оно было зафиксировано в проекте Европейской конституции, предложенной для утверждения странам Европейского союза в 2005 году. Это право на то, чтобы органы власти беспристрастно и справедливо, без проволочек и по существу рассматривали обращения граждан, а также на то, чтобы избранные представители и администрации действовали в интересах населения.

Становление России как динамично развивающегося государства требует представления наиболее важных задач, которые надлежит решить, чтобы привести состояние государственного и муниципального управления в соответствие с потребностями социально-экономического развития и запросами граждан страны. При этом большинство экспертов исходят из понимания, что характер осуществляемого административного реформирования должен как включать универсальные для всех развитых стран инструменты, так и учитывать особенности, обусловленные уровнем социально-экономического развития, культурной, этнической и иной спецификой.

Несоответствие системы государственного управления потребностям развития общества и экономики стало причиной краха в начале 1990-х годов всей государственно-правовой системы Советского Союза. Складывавшаяся в стране в течение XX века система государственного управления, не справляясь

должным и ожидаемым образом с возложенными на нее функциями, не отвечая первоочередным задачам государственного строительства, не смогла противостоять вызовам времени и обеспечить самосохранение государства.

В 1990-е годы в ходе проводившихся в Российской Федерации экономических и политических преобразований серьезным системным изменениям не подверглись многие институты государства. Сохранились нечеткость в определении функций и сфер ответственности органов публичной власти, непрозрачность функционирования государственного аппарата, недооценка современных инструментов планирования, неумелое регулирование социальных и экономических процессов, нерациональное использование денежных средств и материальных ресурсов.

*Процесс реализации административной реформы в России* и разработка ее нормативного регулирования сопровождает всю новейшую историю страны. Он может быть подразделен на ряд этапов (таблица 5).

После принятия Конституции Российской Федерации 1993 года были предприняты значительные усилия не только по созданию новой системы государственного и муниципального управления, но и по формированию правовой основы данной системы. Более того, административные преобразования приобрели постоянный характер. По мере изменения общественных потребностей в степени государственного регулирования той или иной сферы экономики, социальной или общественно-политической жизни корректируется модель принятия управленческих решений, уточняются средства, обеспечивающие их реализацию.

Одной из (если не основной) поставленных после принятия Конституции задач стало изменение системы управления страной, утверждение новой управленческой модели, приспособленной к рыночной экономике. Конституция Российской Федерации 1993 года, учредив в стране демократическую модель организации государственной власти с учетом принципа разделения властей в его функциональном понимании, закрепила только формальные правовые институты — правовые статусы и организационные структуры — и определила наиболее общие принципы формирования государственного и муниципального управления. Она задала лишь конституционно-правовые рамки разрешения основных проблем российской государственности начала 1990-х годов.

Без преодоления имевшихся преград трудно было представить разрешение экономических и национальных (этнических) противоречий, стабилизацию политической ситуации в стране и в конечном счете полноценное и обладающее перспективой развитие российской государственности. Вряд ли можно утверждать, что за прошедшие годы эти задачи были решены в полной мере. Однако именно Конституция

РФ 1993 года создала основу для реформирования системы управления страной и стала основой институциональных изменений в ней. Ключевой проблемой при осуществлении административной реформы является преодоление политической инерции. Принятию Конституции предшествовал глубокий политический кризис сентября–октября 1993 года, приведший страну к угрозе начала гражданской войны.

*Первый этап государственных реформ (1992–1995)* был направлен на освобождение экономики от тотального государственного управления, реформу ценообразования, приватизацию государственной собственности, в том числе с привлечением иностранных инвесторов. Был проведен начальный этап реорганизации системы управления: несколько сокращено число отраслевых министерств, хотя отраслевая система управления экономикой продолжала существовать с небольшими корректировками до конца 1990-х годов, сформирован ряд новых институтов регулирования, таких как государственные комитеты по управлению государственным имуществом, по антимонопольной политике и др. Произошло преобразование федеративного устройства страны с расширением самостоятельности субъектов Федерации, повышением авторитета местных сообществ.

*На втором этапе административной реформы (1996–1998)* началось осмысление сущности необходимых административных преобразований, были разработаны основные подходы реформирования системы государственного управления Российской Федерации. В сентябре–октябре 1997 года появляется термин «административная реформа», когда вместо продекларированной в Послании Президента РФ Б.Н. Ельцина Федеральному Собранию РФ и разработывавшейся под руководством комиссии, образованной распоряжением Президента РФ от 7 мая 1997 года (члены комиссии — В.Б. Юмашев, М.А. Краснов, Г.А. Сатаров и др.), Программы государственного строительства была предложена Концепция административной реформы.

Административная реформа понималась ее авторами «как цепь последовательных, поэтапных шагов, позволяющих внедрять новые принципы, методы, структуры без нарушения управляемости. Подчеркивалось, что повышение эффективности управления в решающей степени зависит от обоснованной системы исполнительной власти, структуры ее органов, четкой дифференциации их правового статуса. Недостатками концепции были ее отрыв от стратегических целей развития общества, формализованный подход к решению сложных политических и экономических проблем» [Вишняков, 2003. С. 11–23].

В 1997 году стратегия проведения административной реформы в РФ основывалась на тщательном анализе мировой практики и предполагала реализацию значительного комплекса мер.

Таблица 5. Этапы административной реформы в России

Table 5. Stages of administrative reform in Russia

Этап	Краткая характеристика
Первый этап (1993–1995 годы)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• департизация государственного аппарата;</li> <li>• формирование институтов федеральных органов исполнительной власти;</li> <li>• освобождение экономики от тотального государственного управления;</li> <li>• приватизация государственной собственности;</li> <li>• преобразование федеративного устройства страны с расширением самостоятельности субъектов Федерации;</li> <li>• повышение авторитета местных сообществ</li> </ul>
Второй этап (1996–1998 годы)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• разработка концепции реформы системы государственного управления;</li> <li>• усиление регулирующей и контрольной функций органов исполнительной власти на основе повышения роли перспективного и текущего прогнозирования для принятия стратегических решений;</li> <li>• выработка оптимальной структуры органов исполнительной власти</li> </ul>
Третий этап (1999–2002 годы)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• доработка концепции реформы системы государственного управления;</li> <li>• дальнейшая модернизация системы исполнительной власти;</li> <li>• попытки внедрения эффективных и четких технологий разработки, принятия и исполнения решений;</li> <li>• анализ государственных функций и их оптимизация</li> </ul>
Четвертый этап (2003–2005 годы)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• оптимизация структуры функций органов исполнительной власти, в частности исключение избыточного государственного регулирования, дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;</li> <li>• реформирование государственной службы (в том числе принятие федеральных законов «О системе государственной службы», «О государственной гражданской службе» и др.);</li> <li>• создание административной юстиции;</li> <li>• создание комиссии по административной реформе Правительства РФ;</li> <li>• организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом. Создание на основе выделения функций трехвидовой системы органов исполнительной власти: министерства, службы и агентства</li> </ul>
Пятый этап (2006–2010 годы)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• реализация Концепции административной реформы в Российской Федерации;</li> <li>• внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;</li> <li>• принятие Концепции электронного правительства (2010);</li> <li>• разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;</li> <li>• создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;</li> <li>• организация предоставления государственных услуг в электронной форме;</li> <li>• оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;</li> <li>• повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;</li> <li>• модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;</li> <li>• формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы</li> </ul>
Шестой этап (с 2010 года по настоящее время)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• принятие Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 годы;</li> <li>• единая правовая основа предоставления государственных и муниципальных услуг (2011);</li> <li>• повышение эффективности государственных расходов;</li> <li>• обеспечение эффективности управления государственной собственностью;</li> <li>• повышение качества государственных услуг, в том числе за счет внедрения информационно-коммуникационных технологий;</li> <li>• внедрение оценки регулирующего воздействия (в том числе института оценки фактического воздействия принятых нормативных правовых актов, введения механизма предварительной оценки эффективности и возможных затрат принятия нормативных правовых актов, устанавливающих новые обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности);</li> <li>• совершенствование процессов принятия и исполнения решений с целью разумного сокращения согласительных процедур и повышения ответственности головного ведомства за конечный результат;</li> <li>• внедрение в деятельность органов власти методов проектного управления;</li> <li>• внедрение риск-ориентированного подхода к контрольно-надзорной деятельности;</li> <li>• совершенствование административных процедур, в частности: <ul style="list-style-type: none"> <li>а) стандартизация выполнения государственных функций и повышение качества публичных услуг;</li> <li>б) упрощение административных процедур для физических и юридических лиц;</li> <li>в) правовое закрепление административных процедур, прежде всего процедур по оказанию государственных услуг;</li> <li>г) расширение возможностей получения услуг и оплаты их в удобных для потребителя местах;</li> <li>д) передача выполнения ряда функций в органы местного самоуправления, автономные учреждения, в негосударственный сектор, развитие договорных форм предоставления публичных услуг и т. д.</li> </ul> </li> </ul>

1. *Изменение принципов функционирования исполнительной власти*, в том числе:

- переход к принципу «собственной компетентности», основанному на идеологии «merit system»;
- утверждение принципа открытости исполнительной власти, заключающегося в развитии способов и средств обеспечения конституционного права граждан на доступ к официальной информации;
- введение института общественной экспертизы.

2. *Изменение принципов организации исполнительной власти*, в том числе:

- установление обоснованной системы исполнительной власти на основе законодательного закрепления строгой типологии органов и учреждений исполнительной власти, предусматривающей разграничение исполнения функций управления и функций предоставления услуг;
- преобразование аппарата правительства — ликвидация института «блоковых» вице-премьеров с передачей их функций ведущим министрам, ликвидация отраслевых подразделений аппарата правительства;
- резкое сокращение количества министерств, образование которых должно осуществляться на основе совокупности критериев и в соответствии с конституционными сферами управления: оборона, внешняя политика, экономика, экология, социальная сфера и т. д.;
- упорядочение образования, деятельности и координации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

3. *Изменение акцентов во взаимоотношениях исполнительной власти с другими ветвями государственной власти, гражданами и государственными служащими*:

- переакцентировка взаимоотношений президента и правительства, позволяющая президенту сосредоточить внимание на стратегических вопросах государственной политики, а правительству — сконцентрировать свои усилия на решении основных экономических и социальных задач;
- максимально конкретное разграничение компетенции в сфере нормотворчества между президентом, правительством и парламентом;
- создание развитого административного законодательства, в том числе регулирующего административный судебный процесс (административная юстиция), позволяющего не только радикально улучшить защиту прав граждан в их спорах с государственным аппаратом, но и самому аппарату ограждать себя от недобросовестных и некомпетентных государственных служащих (например, через введение правил регрессного иска государственного органа к должностному лицу, по чьей вине было принято решение, наносящее материальный ущерб, взысканный с государственного органа).

4. *Переход к новым стандартам технологического и ресурсного обеспечения исполнительной власти*:

- освоение новых современных технологий управления (менеджмента) как путем привнесения их в практику исполнительной власти и государственной службы в процессе их реформирования, так и через систему образования и повышения квалификации, введения в структуры государственных органов новых типов служб (информационно-аналитических, концептуально-программных, связей с общественностью и др.);

- введение новых принципов, норм и пропорций финансирования государственных органов, переакцентировка соотношения «прямых» и «косвенных» расходов в пользу первых.

5. *Всемерная борьба с коррупцией, принятие антикоррупционной программы*, направленной на:

- уменьшение влияния коррупции на процессы выборов;
- укрепление правоохранительных органов;
- принятие ведомственных антикоррупционных программ;
- антикоррупционную пропаганду;
- совершенствование законодательства.

6. *Отладка механизмов обеспечения федеративного единства страны*, предполагавшая:

- децентрализацию исполнительно-распорядительной деятельности и одновременно централизацию нормоустановительной деятельности;
- четкое разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения;
- переход к практике заключения не столько «генеральных» соглашений между федеральными и региональными органами исполнительной власти, сколько «проблемных», направленных на решение конкретных задач договоров и соглашений.

7. *Переход к эффективному контролю за деятельностью исполнительной власти*, в том числе:

- единое понимание целей и содержания государственного контроля;
- установление четкой классификации государственных органов, учреждений и должностных лиц, относящихся к различным ветвям и институтам государственной власти, выполняющих контрольные функции;
- создание высшего контрольного органа страны, смысл которого заключался бы не в подавлении инициативы иных контролирующих инстанций, не во вторжении в их компетенцию, а в координации их деятельности;

8. *Модернизация государственной службы*, предполагавшая, в частности:

- конкурсный отбор и продвижение по службе государственных служащих;
- строгую определенность должностных обязанностей;
- подконтрольность корпуса государственных служащих, с одной стороны, его правовую защищен-



ность от произвола и некомпетентности руководителей и средств массовой информации — с другой;

- обеспечение правовыми средствами максимальной возможной открытости государственной службы, превращение ее из службы «государевой» в публичную службу и т. д.

Проектом Концепции административной реформы, который был разработан в 1997 году и содержал все вышеперечисленные позиции, предусматривались также механизмы ее реализации с разбиением на этапы с завершением до 2010 года. Однако данный проект концепции, так же как и переработанный ее вариант в 1998 году, не был принят ни Правительством РФ, ни Президентом (всего было разработано около 12 вариантов).

По мнению инициаторов и авторов Концепции административной реформы, основными причинами их неудачи явились отсутствие общественного заказа на модернизацию государственного аппарата, с одной стороны, и отсутствие «движущей силы» в ее реализации — с другой. При этом авторы довольно самокритично признают отсутствие должного внимания с их стороны к организации процесса разработки концептуальных документов [см.: Реформа государственной службы... 2003]. Финансовый кризис и политическая нестабильность не позволили начать реализацию политики по де бюрократизации экономики в конце 1990-х годов. Вероятно, это было правильное решение. Реформы в состоянии финансового дефолта, угроз регионального политического и экономического сепаратизма лишь усугубили бы и без того кризисное состояние государства и общества. Но справедливости ради надлежит признать, что современная административная реформа пытается реализовать те же ценности и включает те же составные элементы, которые детально были прописаны уже в программе образца 1997 года.

На третьем этапе административной реформы (1999–2002) была продолжена работа по подготовке Концепции государственного строительства, вобравшей в себя основные идеи Концепции административной реформы 1998 года. Однако ее реализация была отложена в связи с необходимостью дальнейшей проработки с учетом организационно-политических изменений.

Современная административная реформа стала результатом осознания того, что России нужна была не политика поэтапного совершенствования власти, а ее кардинальная модернизация. Данный вывод был сделан также не одновременно. Об этом достаточно наглядно говорят, в частности, послания Президента РФ. «Сегодня мы прежде всего ставим задачу наведения порядка в органах власти, — отметил в своем программном первом в качестве Президента РФ Послании Федеральному Собранию В.В. Путин (2000). — Но это не конечная цель, а лишь первый этап государственной модернизации». Послание признавало нетерпимым положение, когда «функции ор-

ганов государственного управления оказались в ряде случаев смешаны с функциями коммерческих организаций», а «в некоторых центральных ведомствах есть прямое совмещение хозяйственных функций и административных», «мотором нашей политики должны стать инициативные и ответственные федеративные органы государственной власти»<sup>19</sup>.

В президентском Послании 2001 года утверждалась необходимость проведения административной реформы: «Мы должны начать подготовку к административной реформе, в первую очередь — правительства, министерств и ведомств, их территориальных органов. И пересматривать не только и не столько их структуру и штаты, но — главным образом — функции органов власти». По мнению главы государства, «обязательное условие успеха стратегических преобразований — наведение порядка в отношениях между федеральными и региональными органами власти; отсутствие четкого разграничения полномочий, а также работоспособного механизма взаимодействия между уровнями власти приводит к большим экономическим и социальным потерям»<sup>20</sup>.

В Послании 2002 года Президент развил и расширил эти положения: «Я уже говорил о необходимости административной реформы. Ее результатом должно стать государство, адекватное нашему времени и целям, которые стоят перед нашей страной. А государственный аппарат должен быть эффективным, компактным и работающим»<sup>21</sup>.

Что для этого, по мнению Президента, следовало сделать? Во-первых, модернизировать систему исполнительной власти. Во-вторых, внедрить эффективную и четкую технологию разработки, принятия и исполнения решений. В-третьих, провести анализ государственных функций и сохранить только необходимые из них. Это понимание обусловило линию на модернизацию системы государственной власти, потребность в реализации целей административной реформы.

Четвертый этап административной реформы (2003–2005) ознаменовался реальными результатами, в том числе оптимизацией функций органов и структуры органов исполнительной власти; реформированием государственной службы; совершенствованием управленческих процедур; созданием административной юстиции. Для закрепления достигнутого Указом Президента РФ от 23 июля 2003 года

19 Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «Государство Россия. Путь к эффективному государству (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства)». М., 2000.

20 Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ «Не будет ни революций, ни контрреволюций». *Российская газета*. 2001. 4 апреля.

21 Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. *Российская газета*. 2002. 19 апреля.

№ 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» была создана Комиссия по административной реформе Правительства РФ, которая стала постоянно действующим консультативным органом. На данном этапе приоритетными направлениями административной реформы были признаны:

- упразднение функций избыточного государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- передача функций федеральных органов исполнительной власти саморегулируемым организациям в области экономики;
- организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом;
- завершение процесса разграничения функций между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ.

Если концепция реформы государственного управления образца 1997 года исходила из усиления регулирующей и контрольной функций органов исполнительной власти на базе повышения роли перспективного и текущего прогнозирования для принятия стратегических решений, выработки оптимальной структуры органов исполнительной власти, основанной на реальных потребностях общества, то в 2003 году ключевая идея административной реформы в Российской Федерации претерпевает значительные изменения и фокусируется прежде всего на ограничении вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращении избыточного государственного регулирования, а также повышении качества и доступности государственных услуг.

*Пятый этап реформы (2006–2010)* представляет собой реализацию Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и плана мероприятий по ее проведению, предполагающих:

- внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;
- разработку и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;
- создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;
- организацию предоставления государственных услуг в электронной форме;
- оптимизацию функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;

- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;
- модернизацию системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;
- формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

*Шестой этап (с 2010 года по настоящее время)* характеризуется дальнейшим развитием системы государственного управления, реформированием системы государственной службы и правовой базы. Основными документами выступают:

- Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 годы;
- Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;
- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»;
- распоряжение Правительства РФ от 17 мая 2016 года № 934-р «Об основных направлениях разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности»;
- Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» и др.;
- пакет постановлений Правительства РФ 2019–2020 годов по осуществлению «дорожной карты» «правовой гильотины», предусматривающей отмену устаревших нормативных актов в сфере контрольно-надзорной деятельности.

*Конкретные направления деятельности по повышению качества государственного управления* были обозначены в «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года», в том числе:

*Совершенствование контрольно-надзорной деятельности.*

Цель — снижение административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности, повышение результативности и эффективности исполнения контрольно-надзорных функций. Важнейшим направлением развития контрольно-надзорной деятельности является внедрение механизмов управления рисками, которые включают в себя анализ и оценку деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. На риск-ориентированный подход будут переведены все социально значимые и массовые виды государственного контроля

(надзора) и муниципального контроля. В перспективе применение риск-ориентированного подхода должно стать всеобщим.

В целях комплексного обновления обязательных требований планируется реализовать «регуляторную гильотину», предусматривающую обновление всех обязательных требований, принятых ранее середины 2010 года с одновременным проведением анализа фактических положительных (отрицательных) последствий принятия нормативных правовых актов, а также достижения заявленных целей регулирования. Данная мера призвана радикальным образом отсечь требования, содержащиеся в нормативных правовых актах, которые на настоящее время утратили свою актуальность.

*Управление государственной собственностью.*

В целях повышения темпов экономического развития предусмотрена реализация следующего перечня мер:

- сведение к минимуму участия государства в деятельности коммерческих компаний на конкурентных рынках; количество организаций с государственным участием будет сокращаться на 10 % ежегодно;
- повышение эффективности управления компаниями с государственным участием за счет совершенствования механизмов корпоративного управления;
- формирование новых моделей отчуждения государственного и квазигосударственного имущества, включая проведение торгов в формате, позволяющем привлекать стратегических инвесторов и учитывать отраслевую специфику такого имущества;
- полный переход на электронную форму торгов по продаже государственного и муниципального имущества.

Для повышения эффективности использования государственных активов будут использоваться механизмы целевого перераспределения объектов государственного или муниципального имущества между публичными собственниками, предусматривающие в том числе возможность передачи имущества на иной уровень собственности.

*Развитие механизмов стратегического и проектного управления.*

Одним из основных инструментов повышения эффективности государственного управления видятся государственные программы Российской Федерации и государственные программы субъектов Российской Федерации, реализуемые на принципах проектного управления. В целях выработки своевременных управленческих мер по достижению целевых показателей (индикаторов) и оценки эффективности расходов федерального бюджета осуществляется регулярный мониторинг их реализации.

*Повышение эффективности государственных расходов, включая закупки для государственных и муниципальных нужд.*

Речь идет о создании новых, развитии и совершенствовании имеющихся инструментов повыше-

ния эффективности планирования и исполнения бюджетных расходов, в том числе по следующим направлениям:

- совершенствование методологии обоснований бюджетных ассигнований;
- формирование системы обзоров бюджетных расходов;
- расширение механизмов казначейского сопровождения до конечного получателя средств из бюджета, в том числе апробация механизма интеграции взаимодействия Федерального казначейства с банковской системой при сопровождении бюджетных средств, а также увеличение масштабов цифровизации и скорости расчетов посредством создания системы казначейских платежей;
- расширение использования аналитической информации о ходе реализации государственных программ, включая входящие в состав федеральных проектов при планировании исполнения бюджета;
- унификация правовых оснований предоставления средств из бюджета — нормативных правовых актов, регулирующих предоставление этих средств, и договоров (соглашений) об их предоставлении;
- создание условий для повышения качества управления дебиторской задолженностью по расходам.

*Цифровизация государственного управления, предполагающая:*

- правовое регулирование формирования и ведения государственных информационных ресурсов;
- определение правил систематизации информации в указанных ресурсах;
- гармонизацию информации между различными информационными ресурсами органов государственной власти.

Наряду с Единым государственным реестром юридических лиц на базе Единого реестра записей актов гражданского состояния будет создан единый ресурс сведений о населении. Также ожидается завершение цифровизации процессов управления государственными финансами, обеспечение прозрачности процедур планирования и исполнения федерального бюджета, формирования бюджетной отчетности.

*Развитие государственной гражданской службы по следующим приоритетным направлениям:*

- цифровизация кадровой работы — создание электронной государственной службы;
- внедрение современных кадровых технологий на гражданской службе и механизмов кадрового подбора по результатам оценки претендентов на основе единого комплекса квалификационных требований;
- создание целостной многоуровневой системы профессионального развития гражданских служащих в течение всего периода прохождения гражданской службы;
- совершенствование системы оплаты труда и структуры денежного содержания гражданских служащих, в том числе увеличение гарантированной части их денежного содержания и доли выплат, обу-



словленных эффективностью их профессиональной служебной деятельности;

- внедрение программ мотивации и обеспечения должностного роста наиболее результативных гражданских служащих, расширение практики служебных стажировок;
- развитие механизмов профилактики коррупционных правонарушений, включая контроль за доходами и расходами гражданских служащих, мониторинг соблюдения системы запретов, ограничений и обязанностей государственных служащих, обеспечение неотвратимости ответственности за коррупционные правонарушения;
- совершенствование системы исполнительного производства, повышение эффективности исполнения судебных решений;
- развитие единого информационно-коммуникационного пространства гражданской службы в целях ее эффективного функционирования.

*Повышение доступности и качества государственных услуг через:*

- расширение перечня услуг, предоставляемых многофункциональными центрами, и оптимизацию количества многофункциональных центров;
- реформирование системы судопроизводства и повышения эффективности деятельности судебных органов, в том числе путем предоставления гражданам квалифицированной юридической помощи;
- внедрение механизма оценки качества предоставления услуг на региональном и муниципальном уровнях.

*Развитие инструментов государственного регулирования посредством:*

- оценки регулирующего воздействия и оценки фактического воздействия, в том числе в части оценки влияния проектов нормативных правовых актов на достижение целей национальных проектов;
- инструментов разрешительной деятельности (систематизация разрешительных режимов и объектов разрешительной деятельности, ведение специальных реестров);
- механизмов саморегулирования.

*Вовлечение граждан в государственное и муниципальное управление, предполагающее:*

- расширение участия граждан в выработке предложений, обсуждении и принятии управленческих решений;
- развитие механизмов территориального общественного самоуправления;
- внедрение механизмов инициативного бюджетирования;
- расширение практики общественного контроля.

Одним из основных направлений реформы государственного управления с самого начала преобразований стало снижение масштабов государственного вмешательства в российскую экономику. На современном этапе в России основные дискуссии разворачиваются вокруг двух пакетов мер по снижению

административных барьеров. Это: 1) оценка регулирующего воздействия; 2) «правовая гильотина», предусматривающая в том числе внедрение риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности.

Институт *оценки регулирующего воздействия* (ОРВ) является одним из ключевых компонентов деятельности по недопущению возникновения новых и снижению действующих барьеров для ведения предпринимательской деятельности. Его внедрение в РФ началось в мае 2010 года. Главным органом исполнительной власти было определено Министерство экономического развития РФ с последующим созданием Департамента оценки регулирующего воздействия. В 2015 году с целью развития института оценки регулирующего воздействия было внедрено правило «one in — one out», при котором каждое новое требование должно сопровождаться отменой существующего при условии их равнозначной монетарной оценки. Далее вступили в силу Правила проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, в соответствии с которыми процедура ОРВ вводится взамен существующего порядка проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Немаловажным направлением по повышению качества бизнес-среды и снижению административных барьеров является реформа контрольной и надзорной деятельности, запущенная вместе с одноименной программой со сроком реализации до 2025 года. С 2019 года Правительством Российской Федерации инициированы мероприятия по реализации механизма «регуляторной гильотины» (**рисунок 15**), предусматривающей масштабный анализ и пересмотр действующих нормативных правовых актов в сфере контрольно-надзорной деятельности. Программа обязала к 1 января 2021 года полностью заменить на новые весь массив норм, устанавливающих обязательные требования. Это позволит существенно сократить административную нагрузку на бизнес, с одной стороны, с другой — повысить уровень безопасности потребителей<sup>22</sup>.

Следует отметить продолжающийся в России процесс передачи выполнения ряда государственных функций в органы местного самоуправления, автономные учреждения, негосударственный сектор (аутсорсинг). Он сопровождается проблемами, обусловленными тем, что вне государственного регулирования и государственного контроля саморегулируемые организации превращаются в инструмент передела рынка между коммерческими структурами, вытеснения из отрасли предприятий среднего и малого бизнеса. Проблемы становления саморегулируемых

<sup>22</sup> <https://knd.ac.gov.ru/about/>



Рисунок 15. Участники «регуляторной гильотины» в Российской Федерации

Figure 15 Participants of the “regulatory guillotine” in the Russian Federation



организаций в фармацевтике, сфере транспорта, жилищно-коммунального хозяйства, сельского хозяйства и рынка ценных бумаг и т. д. подтверждают необходимость совершенствования законодательного урегулирования их правового статуса, полномочий, условий передачи им осуществления ряда функций органами исполнительной власти.

**Цифровая трансформация системы государственного и муниципального управления. Электронное правительство**

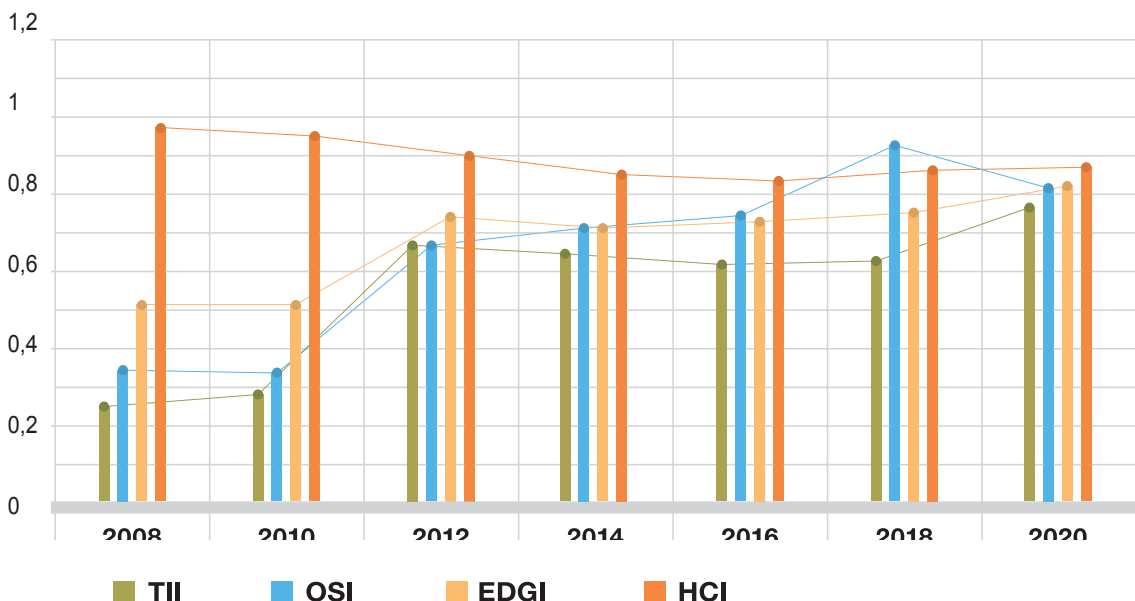
Прежде всего обратимся к международному рейтингу — Индексу развития электронного правительства (E-Government Development Index, EGDI), показывающему степень готовности стран к реализации и использованию услуг электронного правительства.

Индекс EGDI — это составной индикатор, который состоит из трех субиндексов (Индекс онлайн-услуг (OSI), Индекс телекоммуникационной инфраструктуры (ТИИ) и Индекс человеческого капитала (HCI)), которые имеют одинаковый вес и охватывают широкий круг тем, актуальных для электронного правительства. Рейтинг выпускается раз в два года.

В 2008 году у России наблюдались достаточно слабые показатели (60-е место со значением индекса 0,512), серьезный прогресс произошел в 2012 году (27-е место — 0,7345 балла), в 2016 году — 35-е место. В 2018 году Российская Федерация заняла 32-е место (значение индекса — 0,7969), что позволило ей войти в группу стран с очень высоким показателем индекса. В рейтинге 2020 года Россия заняла 32-е место с показателем 0,8244 (рисунок 16).

Рисунок 16. Динамика развития индекса EGDI, 2008–2020 годы

Figure 16. Dynamics of the EGDI index development, 2008–2020



По итогам 2018 года Россия поднялась с 34-го на 23-е место в группе стран с наиболее высоким уровнем вовлеченности граждан (E-Participation, электронное участие). В 2020 году заняла 27-е место. Здесь государства-участники ранжируются по уровню участия граждан в управлении и принятии государственных решений с использованием ИКТ. Указанные показатели, естественно, даны при совокупном анализе всех регионов страны.

Уровень диджитализации в столицах (Москва, Санкт-Петербург) и крупных городах страны существенно выше. В том же исследовании среди городов по уровню развития электронного правительства Москва не просто вошла в группу городов с «очень высокой» развитостью онлайн-сервисов в области электронного правительства, но и заняла первое место: в Москве имеется 55 из 60 индикаторов развитости электронного правительства, что стало наибольшим значением в мире (в Париже, Сиднее и Амстердаме насчитывается 51, 50 и 49 индикаторов соответственно). По уровню Индекса локальных онлайн-услуг (LOSI) Москва в исследовании 2020 года занимает шестое место, входя в группу из 14 городов с очень высоким уровнем.

Действительно, в России уделяется особое внимание развитию информационных технологий государственного управления. Происходит внедрение новой целостной архитектуры, способной минимизировать напряженность, устранить разрыв между органами государственной власти и технологически развитыми бизнес-структурами, отдельными гражданами, которые становятся все более требовательными к качеству услуг.

Первое упоминание некоторых идей электронного правительства на законодательном уровне в Российской Федерации можно отнести к ратификации в 2000 году Окинавской хартии глобального информационного общества, в которой подчеркивалось, что «информационно-коммуникационные технологии являются одним из наиболее важных факторов, влияющих на формирование общества XXI века. Их революционное воздействие касается образа жизни людей, их образования и работы, а также взаимодействия правительства и гражданского общества»<sup>23</sup>.

Впоследствии был принят ряд концептуальных (например, Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти России до 2010 года (2004), Концепция формирования электронного правительства (2008), государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» (2010)) и нормативных правовых документов (Федеральный закон «О защите персональных данных» (2006), Федеральный закон «Об ор-

ганизации предоставления государственных и муниципальных услуг» (2010) и др).

Активное формирование электронного правительства в РФ связано с реализацией государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)», основными целями которой стали:

- повышение качества и доступности предоставляемых организациям и гражданам государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с получением государственных услуг, а также внедрение единых стандартов обслуживания граждан;
- обеспечение открытости информации о деятельности органов государственной власти и расширение возможности доступа к ней и непосредственного участия организаций, граждан и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления;
- повышение качества административно-управленческих процессов;
- совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за результативностью деятельности органов государственной власти и обеспечение требуемого уровня информационной безопасности электронного правительства.

Важность информационных систем подчеркивается в Стратегии развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2013 года № 2036-р. Так, в документе отмечено, что информационные технологии дают возможность повысить качество предоставления государственных услуг и способствуют развитию экономики, что актуализирует их роль в государственном управлении. По этой причине приоритетом государства является информатизация основных областей экономики и развитие технологий, расширение применения информационных технологий в государственном секторе, развитие электронных услуг.

Еще одним важным документом является Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде. В документе отводится большая роль различным информационно-коммуникационным технологиям, Порталу государственных услуг, информационным системам межведомственного взаимодействия. Делается упор на автономность и дистанционный характер предоставления услуг.

В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы выделены основные принципы развития информационного общества, в их числе:

<sup>23</sup> Окинавская хартия глобального информационного общества. <http://kremlin.ru/supplement/3170>

- обеспечение прав граждан на доступ к информации;
- обеспечение свободы выбора средств получения знаний при работе с информацией;
- сохранение традиционных и привычных для граждан (отличных от цифровых) форм получения товаров и услуг;
- приоритет традиционных российских духовно-нравственных ценностей и соблюдение основанных на этих ценностях норм поведения при использовании информационных и коммуникационных технологий;
- обеспечение законности и разумной достаточности при сборе, накоплении и распространении информации о гражданах и организациях;
- обеспечение государственной защиты интересов российских граждан в информационной сфере.

В Стратегии раскрывается содержание терминов и понятий: безопасное программное обеспечение и сервис, критическая информационная инфраструктура Российской Федерации, объекты критической информационной инфраструктуры и т. д.

В названных документах отражены предпосылки, цели, основные направления и приоритеты формирования электронного правительства в Российской Федерации, определены мероприятия, показатели результативности, направленные на построение в стране инфраструктуры электронного правительства.

Актуальность цифровой трансформации государственного управления находит свое подтверждение в Указе Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», где одной из приоритетных задач является достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления.

В рамках реализации этого указа 4 июня 2019 года Правительством Российской Федерации сформирована национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации». В рамках данной программы необходимо выделить федеральный проект «Цифровое государственное управление». Проект призван обеспечить ускоренное внедрение цифровых технологий в экономике и социальной сфере, в государственном управлении и системе оказания государственных услуг. Реализация национальной программы «Цифровое государственное управление» позволит осуществить окончательный переход на электронное взаимодействие граждан и организаций с государством, а также сделает более удобным указанное взаимодействие для граждан и организаций.

В частности, будет реализована реестровая модель, экстерриториальность и механизм проактивности при предоставлении государственных и муниципальных услуг в электронной форме, сформированы

механизмы обратной связи с гражданами и организациями, юридически значимый документооборот станет по преимуществу электронным. Одновременно с этим органы государственной власти и органы местного самоуправления получают в распоряжение эффективные механизмы автоматизации своей деятельности, а также межведомственного информационного оборота.

В рамках реализации национального проекта «Цифровая экономика»<sup>24</sup> и входящих в него федеральных проектов «Цифровое государственное управление» и «Информационная безопасность» в течение 2019–2024 годов осуществляется:

- утверждение Концепции создания и развития сетей 5G/IMT-2020 в Российской Федерации;
- разработка и введение в эксплуатацию государственной информационной системы «Федеральный портал пространственных данных»;
- создание национальных стандартов обработки массивов больших данных;
- обеспечение предоставления приоритетных массовых социально значимых государственных (муниципальных) услуг/сервисов в цифровом виде;
- внедрение межведомственного электронного документооборота с применением электронной подписи в деятельность федеральных и региональных органов исполнительной власти;
- создание платформы для обмена информацией между государством, гражданами, коммерческими и некоммерческими организациями (инфраструктура «Цифровой профиль»);
- запуск системы распределенных ситуационных центров высших органов государственной власти;
- функционирование «электронного паспорта» гражданина Российской Федерации.

Вместе с тем, несмотря на большой объем нормативной правовой базы, регулирующей формирование и функционирование электронного правительства, необходимо отметить ее фрагментарность, отсутствие целостности и системности. Многие акты, рассчитанные на короткий период, действуют до сих пор, некоторые из них являются ответными мерами на неэффективность других документов в этой сфере, устраняют ошибки и неточности. Поэтому ряд экспертов отмечает необходимость пересмотра всех текущих нормативных правовых актов для выработки новой стратегии, которая бы соответствовала современным мировым тенденциям и положению дел в стране.

*Институциональная организация электронного правительства* в Российской Федерации отражает многоуровневое устройство системы государственного управления и местного самоуправления в стране и включает федеральный, региональный и местный уровни. Ключевым органом по развитию электрон-

<sup>24</sup> <https://cdn.tass.ru/data/files/ru/nacionalnye-proekty-celevye-pokazateli-i-osnovnye-rezultaty.pdf>

ного правительства в РФ является Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Основными направлениями деятельности министерства являются:

- информационное государство, в частности информатизация государственных органов, региональная информатизация, реализация проектов цифровой трансформации в сфере здравоохранения, образования, выборов;
- электронное правительство, в частности инфраструктура электронного правительства, электронные услуги для граждан и бизнеса, суперсервисы и цифровая трансформация государственных услуг и т. д.;
- развитие ИТ-отрасли, в частности благоприятные условия для ИТ-бизнеса, развитие кадрового потенциала и т. д.;
- цифровая экономика, а именно «кадры для цифровой экономики», «информационная инфраструктура», «информационная безопасность», «цифровые технологии» и «цифровое государственное управление».

Последнее направление нацелено на предоставление гражданам и организациям доступа к приоритетным государственным услугам и сервисам в цифровом виде, создание национальной системы управления данными, развитие инфраструктуры электронного правительства, внедрение сквозных платформенных решений в государственное управление.

К 2024 году планируется достичь следующих ключевых показателей:

- государственные (муниципальные) услуги предоставляются проактивно и онлайн;
- 90 % внутри- и межведомственного юридически значимого электронного документооборота государственных и муниципальных органов и бюджетных учреждений автоматизировано;
- 60 % граждан имеют цифровое удостоверение личности с квалифицированной электронной подписью.

С 2013 года для обеспечения согласованности действия государственных органов в сфере развития использования информационных технологий в государственном управлении функционирует *Правительственная комиссия по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности*, которая является координационным органом, образованным в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам развития экосистем цифровой экономики и повышения уровня использования информационных технологий и связи в целях формирования в Российской Федерации информационного общества и электронного правительства.

В данный орган входит несколько подкомиссий, в частности подкомиссия по предоставлению госу-

дарственных и муниципальных услуг, деятельность которой специализируется на расширении использования информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг, и Совет по региональной информатизации.

*Совет по региональной информатизации*, являющийся рабочим органом правительственной комиссии, осуществляет координацию действий по развитию электронного правительства на региональном уровне, а также оказывает организационно-методическую поддержку взаимодействия между субъектами Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти по вопросам развития и использования ИКТ в деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, подведомственных им учреждений и организаций. В данный Совет входят 93 представителя регионов в ранге заместителей губернаторов, ответственных за информатизацию, региональные министры информатизации и связи, директора профильных департаментов Минкомсвязи России.

Необходимо отметить неравномерное развитие системы управления и использования информационно-коммуникационных технологий в органах местного самоуправления.

Важным направлением работы по развитию электронного правительства стало формирование автоматизированной информационной системы «*Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)*». 16 декабря 2009 года был запущен Единый портал государственных и муниципальных услуг, основной целью которого стал переход к электронному способу получения публичных услуг. На современном этапе задачами повышения эффективности деятельности Единого портала являются:

- увеличение доли граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме;
- повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг за счет развития интерфейса Единого портала государственных услуг и мобильных приложений;
- упрощение процедуры регистрации и получения государственных услуг;
- развитие функций единого личного кабинета пользователя;
- развитие функционала онлайн-оплаты пошлин.

Организационной основой функционирования Единого портала государственных и муниципальных услуг являются многофункциональные центры по предоставлению услуг, которые были созданы в 2007 году. За прошедшее время была проделана большая работа по повышению эффективности этих центров и предоставления услуг в электронном виде, которая продолжается до сих пор. Постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2019 года № 1467 «О внесении изменений в Положение о федеральной государственной информационной системе «Единый



Рисунок 17. Суперсервисы в Российской Федерации

Figure 17. Super-services of the Russian Federation



портал государственных и муниципальных услуг (функций)<sup>25</sup> в рамках портала были созданы новые сервисы, обеспечивающие:

- создание «единого цифрового окна» для подачи предложений, заявлений и жалоб в органы государственной власти и местного самоуправления, а также подведомственные этим органам организации;
- проактивное предоставление государственных и муниципальных услуг посредством оповещения лиц, зарегистрированных в единой системе идентификации и аутентификации, о возможности подачи заявления на получение государственных и муниципальных услуг;

25 Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2019 года № 1467 «О внесении изменений в Положение о федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)». <http://static.government.ru/media/files/d3FOAQ15VXsf4aBahtahSAUEHRcCEVFY.pdf>

- осуществление юридически значимых действий, в том числе совершение сделок в электронной форме.

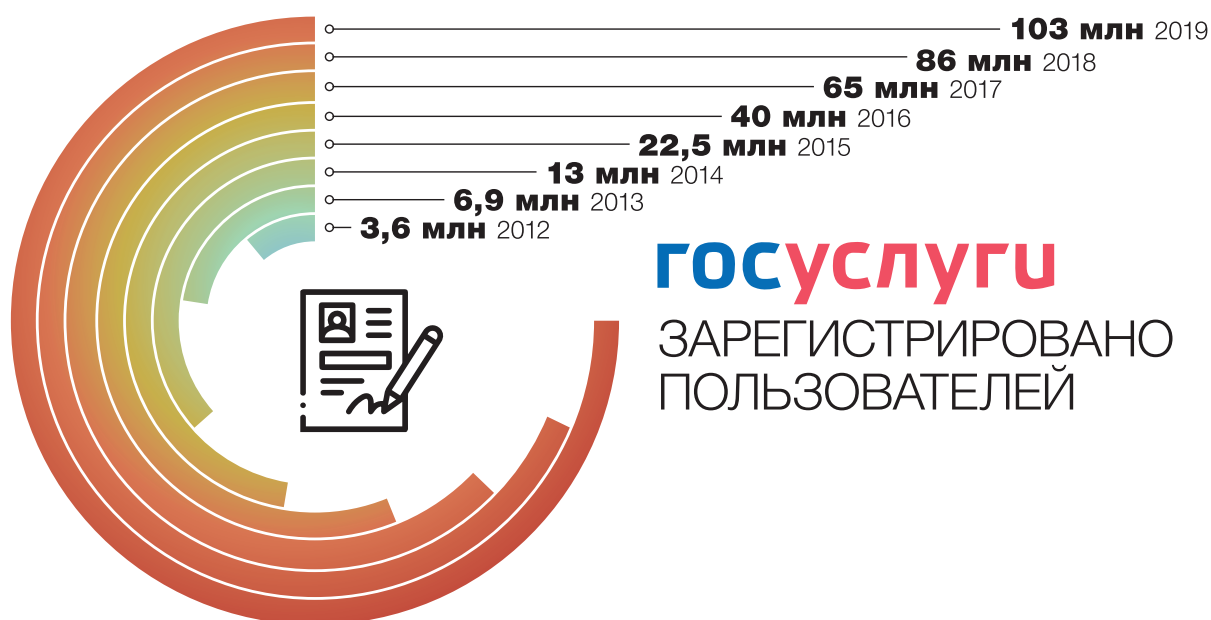
Также Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации поставлена задача создания 25 суперсервисов, каждый из которых должен осуществляться проактивно, онлайн, без участия государственных служащих (рисунок 17).

Таким образом, за последние годы в России была создана качественная основа развития электронного правительства, разработаны и функционируют ключевые элементы национальной инфраструктуры, в том числе:

- Единый портал государственных и муниципальных услуг;
- единая система межведомственного электронного взаимодействия;
- национальная платформа распределенной обработки данных;

Рисунок 18. Динамика числа пользователей портала государственных услуг

Figure 18. Dynamics of the number of users for the portal of public services



- единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме;
- информационная система головного удостоверяющего центра.

Число пользователей Единого портала государственных и муниципальных услуг в России увеличилось с 65 млн человек в 2017 году до 86 млн в 2018 году и до 103 млн человек в 2019 году (рисунок 18). Количество посещений портала за 2018 год возросло более чем на 30 % до 582 млн. В среднем ежедневно на [www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru) заходили 1,6 млн пользователей. Всего в 2018 году через портал пользователи заполнили и отправили более 60 млн электронных форм заявлений на получение госуслуг, что на 55 % превышает показатели 2017 года. Самой популярной услугой среди пользователей стала возможность получения информации о состоянии лицевого счета в Пенсионном фонде России — граждане совершили более 16 млн запросов. На втором месте по популярности — услуга по регистрации транспортных средств: ею воспользовались 4,8 млн раз. Около 3 млн заявок поступило на оформление заграничного паспорта последнего поколения и на регистрацию права собственности. Было оказано почти 2,6 млн услуг по замене водительского удостоверения<sup>26</sup>. В 2019 году заказано уже более 152 млн услуг, на первое место среди которых вышла запись на прием к врачу — почти 63 млн заявок.

<sup>26</sup> [http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Единый\\_портал\\_государственных\\_услуг\\_-\\_www.gosuslugi.ru\\_\(ЕПГУ\)](http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:Единый_портал_государственных_услуг_-_www.gosuslugi.ru_(ЕПГУ))

По оценке Similarweb, российский портал занимает второе место в мире по посещаемости в категории Law And Government<sup>27</sup>, в 2019 году мобильное приложение «Госуслуги» стало победителем шестой ежегодной международной премии Best m-Government Service Award в номинации «Доступное правительство». В ряде субъектов Федерации также созданы востребованные гражданами элементы региональной инфраструктуры, в частности региональные порталы государственных услуг.

В Послании Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 года было предложено начать подготовку и реализацию проекта «Доступный интернет», в рамках которого по всей территории страны обеспечить бесплатный доступ к социально значимым отечественным интернет-сервисам, в том числе к portalу государственных услуг, а также к сайтам федеральных и региональных органов власти. Представляется, что «высокая доступность интернета должна стать конкурентным преимуществом России и ее граждан, создать широкое пространство для образования и творчества, для общения, для реализации социальных и культурных проектов»<sup>28</sup>.

Несмотря на то что в последние годы Российская Федерация достигла значительного прогресса в реализации концепции электронного правительства, уровень использования многих электронных

<sup>27</sup> [https://www.vedomosti.ru/press\\_releases/2019/12/20/rossiiskii-portal-gosuslug-yavlyaetsya-odnim-iz-luchshih-v-mire](https://www.vedomosti.ru/press_releases/2019/12/20/rossiiskii-portal-gosuslug-yavlyaetsya-odnim-iz-luchshih-v-mire)

<sup>28</sup> В.В. Путин. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 года. <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>

услуг остается достаточно низким. Технологические достижения не всегда подкреплены изменениями в нормативной правовой базе или административных регламентах, решения по обеспечению интероперабельности хотя и повысили качество межведомственного взаимодействия, но не сделали электронные услуги существенно более удобными для пользователей; внутренние административные процессы остаются по-прежнему недостаточно цифровыми<sup>29</sup>.

*Направления цифровой трансформации системы государственного и муниципального управления и перспективы развития «цифрового государства»*

В органах государственного управления в ходе обсуждения на ведущих экспертных площадках (таких, как Санкт-Петербургский экономический форум, Гайдаровский форум — 2018, 2019, 2020) утверждается необходимость реализации потенциала полноценной цифровизации и перехода к следующему этапу трансформации системы государственного управления и предоставления публичных услуг в России — к стадии цифрового государства. Это подразумевает полный перевод услуг в цифровой формат, начиная от обращения за этими услугами до их исполнения, и достижение такого положения дел, когда ведомственные процессы опираются преимущественно на данные, а не на документы. Задачами такого государства в цифровую эпоху должны стать:

- развитие инфраструктуры, в том числе конкурентных рынков операторов связи, доступа к связи в труднодоступных районах, прозрачной системы авторского права;
- развитие образования (доступ к онлайн-образованию, финансовая помощь школам и университетам, изменение стандартов образовательных программ);
- развитие фундаментальной науки, заключающееся в финансировании НИОКР, инвестиционной поддержке проектов, проведении международных исследований, обмене опытом;
- формирование платформы, в частности единого доступа к универсальному сервису государственных услуг, быстрого и простого документооборота, умной обработки данных.

По мнению экспертов<sup>30</sup>, основные задачи цифровой трансформации государственного управления будут сосредоточены в следующем:

- изменение системы государственного управления, системы государственных услуг, перераспределение функционала органов государственной и муниципальной власти;

29 Цифровое правительство 2020. Перспективы для России. Всемирный банк. Апрель 2016. <http://pubdocs.worldbank.org/en/473131460040867925/Digital-Government-Russia-2020-RUS.pdf>

30 Из выступлений участников Гайдаровского форума — 2019. Секция «Государство — как платформа: Люди и технологии». [www.gaidarforum.ru](http://www.gaidarforum.ru)

- управление изменениями в ситуации нормативных и правовых рисков, которые создает само государство;

• подготовка кадров для цифровой трансформации. Существует дефицит соответствующих компетенций в государственном аппарате вплоть до муниципалитетов, в отраслевых ведомствах и в правоохранительной системе. По некоторым оценкам, необходимо переобучить не менее 1 млн специалистов, а значит, максимально оперативно разработать соответствующие программы;

- мотивация органов государственной власти к достижению цифровой зрелости.

Важным направлением внедрения информационных технологий в органы государственной власти является повышение качества информирования бизнес-структур и институтов гражданского общества о предоставлении государственных и муниципальных услуг и административных требованиях.

### **Государственная и муниципальная служба**

Государственная служба Российской Федерации как профессиональная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий государственных органов власти включает в себя ряд составных частей, которые являются видами государственной службы. Главный критерий разделения федеральной государственной службы на виды — это предмет деятельности, то есть содержание повседневного исполнения федеральными государственными служащими возложенных на них полномочий.

Единая система государственной службы в Российской Федерации включает в себя:

- государственную гражданскую службу;
- военную службу;
- государственную службу иных видов.

Предусмотрена возможность выделения других видов федеральной государственной службы путем внесения изменений в федеральное законодательство.

Государственная гражданская служба в России подразделяется на:

- федеральную государственную гражданскую службу;
- государственную гражданскую службу субъекта Российской Федерации.

Основными принципами построения и функционирования системы государственной службы в Российской Федерации являются: федерализм, законность, приоритет прав и свобод человека и гражданина, равный доступ граждан к государственной службе, единство правовых и организационных основ государственной службы, взаимосвязь государственной службы и муниципальной службы, открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю, профессионализм и компетентность государственных служащих, защита государственных служащих от неправомерного

### Рисунок 19. Численность государственных гражданских и муниципальных служащих в Российской Федерации

Figure 19. The number of state civil and municipal servants in the Russian Federation

	2008	2009	2011	2013	2016	2019
Все работники, замещавшие государственные должности и должности федеральной гражданской службы	611811	↑634814	↓605858	↓564490	↓541452	↑548715
Все работники, замещавшие государственные должности и должности гражданской службы субъектов РФ	234496	↓233337	↓221645	↑221910	↓217323	↓215055
Все работники, замещавшие муниципальные должности и должности муниципальной службы	367620	↓364903	↓358324	↓352270	↓328511	↓317740

вмешательства в их профессиональную служебную деятельность.

К дополняющим принципам государственной гражданской службы относятся: принцип стабильности гражданской службы, принцип взаимодействия с общественными объединениями и гражданами.

Динамика численности государственных гражданских служащих и муниципальных служащих представлена на **рисунке 19**.

Актуальной задачей остается нахождение оптимального соотношения федеральной и региональных кадровых политик, разграничения компетенций и определения предметного поля совместного ведения государственных органов различного уровня с учетом федеративного устройства страны. Значимость этого вопроса становится более понятной, если учесть, что подавляющее большинство гражданских служащих занято не в центральных, а в территориальных органах федеральной исполнительной власти, почти четверть работает в парламентских, судебных, прокурорских и контрольно-счетных структурах (**рисунке 20**)<sup>31</sup>.

В мировой практике одной из наиболее распространенных мер в рамках оптимизации бюджетных расходов является оптимизация численности государственных служащих. В Российской Федерации также периодически ставится задача сокращения численности государственных служащих. В то же время очевидно, что основной вопрос заключается не в абсолютном количестве лиц, задействованных в выполнении функций государственного управления, а в эффективности управления, результативности исполнения государственных функций и удовлетворенности граждан качеством государственных услуг.

*Правовое обеспечение государственной и муниципальной службы*

Правовое обеспечение государственной службы Российской Федерации представлено обширной правовой базой, основу которую образуют: Конституция Российской Федерации (ч. 4 ст. 32, п. «т» ст. 71, ч. 3 ст. 97) и федеральные законы от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»; от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» и др.

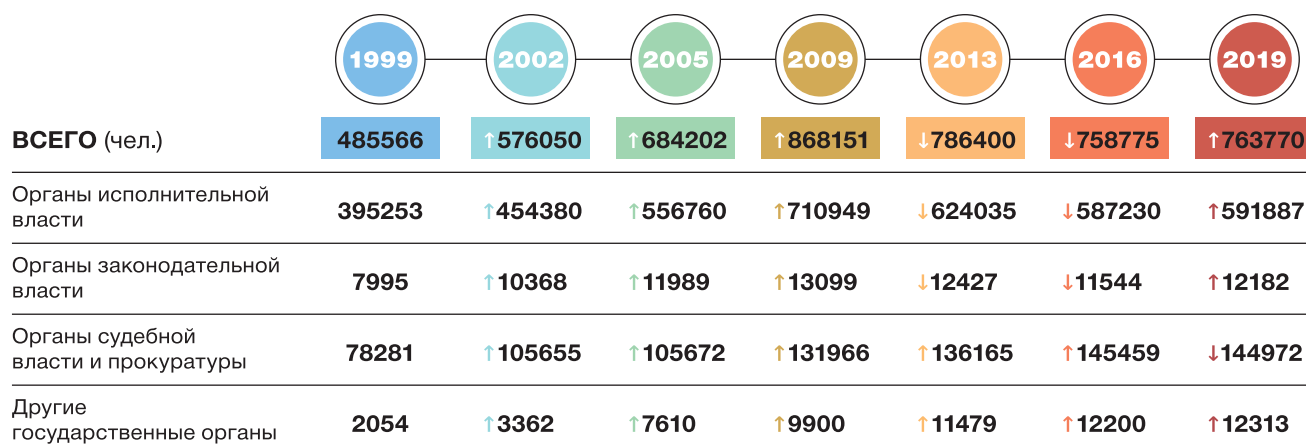
Развитие законодательства о государственной гражданской службе Российской Федерации с 1992 по 2020 год характеризуется следующими положениями:

- государственная гражданская служба осуществляется не в отдельном государственном органе, а является видом государственной службы по обеспечению полномочий Российской Федерации или субъекта Российской Федерации. При этом полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации осуществляют руководители государственных органов, лица, замещающие государственные должности, либо их представители;
- учреждены четыре категории должностей государственной гражданской службы — руководители, помощники (советники), специалисты и обеспечивающие специалисты, что позволяет выработать требования к ним, уточнить должностные обязанности, уровень денежного содержания и социальные гарантии;
- применяются процедуры конкурсного отбора при приеме на государственную службу;
- основной формой соглашения о приеме на службу является служебный контракт (заключаемый на неопределенный срок (бессрочный или срочный), при этом срочные служебные контракты предусмо-

31 [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/state/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/#)



**Рисунок 20. Работники, замещавшие государственные должности и должности гражданской службы**  
**Figure 20. Employees who had filled government and civil service positions**



тренеры в основном для руководителей, их заместителей и помощников (советников);

- в целях повышения ответственности и эффективности исполнения служащим своих обязанностей введен должностной регламент, регулирующий его служебную деятельность и включающий в себя квалификационные требования; перечень вопросов, по которым служащий вправе самостоятельно принимать решения; перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям; показатели эффективности служебной деятельности и др.;

- для определения соответствия служащего занимаемой должности установлена обязательная аттестация; в состав аттестационной комиссии должны входить независимые эксперты численностью не менее одной четверти от общего количества членов;

- установлены классные чины; присвоение чина осуществляется, как правило, по результатам квалификационного экзамена персонально. К компетенции Президента Российской Федерации отнесено присвоение только классных чинов действительного государственного советника Российской Федерации 1, 2 и 3 класса;

- предложен механизм разрешения возможных конфликтов государственных и личных интересов на государственной службе, включающий образование соответствующих комиссий с участием независимых экспертов;

- установлен порядок информирования общества о функционировании гражданской службы, в том числе с использованием возможностей информационных ресурсов, интернет-технологий и других видов электронной инфраструктуры;

- утверждается необходимость установить единый порядок формирования кадрового резерва посредством включения в него наиболее перспективных работников на конкурсной основе в целях качественной работы по профессиональной подготовке и по-

вышению квалификации лиц, рассматриваемых в качестве кандидатов для замещения вышестоящих должностей, а также оперативного решения вопросов назначения на вакантные должности;

- с целью усиления мер по предотвращению коррупции введены обязательное предоставление сведений о доходах, имуществе, расходах, обязательствах имущественного характера служащего и членов его семьи в кадровую службу, а также ограничения после увольнения с гражданской службы в течение определенного времени занимать должности в организациях, если какие-либо функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности;

- введены порядок оплаты служебной деятельности служащих с учетом эффективности деятельности государственного органа, а также комплекс материальных и моральных поощрений и наградений за безупречную и эффективную службу;

- для привлечения на государственную службу высококвалифицированных специалистов из выпускников высших и средних специальных учебных заведений предусмотрена возможность заключения договора между представителем нанимателя, образовательным учреждением и студентом на подготовку с последующим обязательством прохождения последним государственной службы;

- закреплены основания для профессионального развития гражданского служащего в разных формах: профессиональная переподготовка, повышение квалификации, наставничество, самообразование и т. д.<sup>32</sup> Вводится единый для государственных органов порядок планирования и размещения государственного заказа на дополнительное образование гражданских служащих;

32 См.: Указ Президента РФ от 21 февраля 2019 года № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации».

- при заключении служебного контракта с гражданином, впервые поступающим на гражданскую службу, устанавливается испытательный срок до одного года в целях проверки его соответствия замещаемой должности гражданской службы;
- с целью повышения профессионализма и компетентности гражданских служащих, эффективности отбора кадров, поступающих на гражданскую службу, и профессионального развития гражданских служащих введены квалификационные требования для замещения должностей гражданской службы, учитывающих области и виды деятельности гражданских служащих (Справочник квалификационных требований к претендентам на замещение должностей государственной гражданской службы и государственным гражданским служащим).

Отдельного внимания заслуживает должностной (служебный) регламент государственного служащего. Он является основным правовым актом, регламентирующим служебную деятельность гражданского служащего, в том числе его должностные и служебные права, обязанности и ответственность. Благодаря регламенту каждый служащий знает четкий перечень самостоятельно принимаемых им решений, сроки рассмотрения и процедуры их принятия.

*Программы развития и основные направления совершенствования государственной и муниципальной службы*

Профессионализм и компетентность государственных служащих является одним из основных принципов функционирования системы государственной службы и деятельности государственных служащих, который заложен еще в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации (утв. Президентом РФ от 15 августа 2001 года). Данный принцип неоднократно дублируется в нормативной правовой базе и доктринальных документах, что придает ему безусловную значимость. Затем были приняты:

- федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», действие которой длилось до 2007 года. Как указывалось в данном документе, необходимость реформирования государственной службы во многом была обусловлена «нарушением принципа единства государственной службы и системы управления ею на федеральном и региональном уровне»;
- федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)», среди первоочередных задач которой отмечалась потребность создания системы управления государственной службой. В отсутствие такой системы авторы программы видели одну из причин неэффективности в целом системы государственного и муниципального управления. Также в ней отмечалась недостаточная скоординированность практической деятельности структурных

подразделений государственных органов, осуществляющих функции, связанные с реализацией законодательства Российской Федерации о государственной службе.

С 2016 года основные направления развития государственной службы определяются указами Президента РФ от 11 августа 2016 года № 403 на 2016–2018 годы и от 24 июня 2019 года на 2019–2021 годы.

В дальнейшем законодатель отказался от попыток выстроить единую систему управления в рамках всей системы государственной службы в целом. В «Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации» (2016) полномочия по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию гражданской службы возложены на Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации.

На федеральном уровне вопросы управления государственной службой входят в компетенцию ряда государственных структур, которые образованы решениями Президента Российской Федерации. Это прежде всего Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам реформирования и развития государственной службы, утвержденная Указом Президента РФ от 9 февраля 2013 года № 126. Важную роль в управлении государственной службой играет Управление Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров и Департамент государственной службы и кадров Правительства Российской Федерации.

В нормативных правовых актах Российской Федерации, посвященных реформированию государственной гражданской службы, прежде всего в Указе Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 года № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы», определены следующие направления дальнейших преобразований (рисунком 21):

- совершенствование системы управления государственной гражданской службой Российской Федерации;
- повышение качества кадрового состава государственной гражданской службы Российской Федерации, профессиональное развитие кадров;
- ускоренное внедрение информационно-коммуникационных технологий в органах государственной власти;
- повышение престижа государственной гражданской службы Российской Федерации, стимулирование гражданских служащих к повышению эффективности своей профессиональной служебной деятельности, развитие системы государственных правовых и социальных гарантий государственных служащих;
- развитие материальной и моральной мотивации государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Кроме того, в числе приоритетных задач стоит внедрение апробированных мировым опытом систем мотивации к высококачественной служебной деятельности и систем профессиональной подготовки и развития государственных служащих.

Основными направлениями повышения эффективности государственной службы в соответствии с лучшими международными практиками в России признаны:

- во-первых, трансформация организационной структуры и процессов. Государственные служащие работают в вертикально выстроенных структурах со строгой иерархией. Практическая реализация задач становится неэффективной, ограничивает возможности для инициативы и внедрения инноваций. Государственные структуры и бизнес-процессы в них должны быть значительно упрощены и упорядочены для обеспечения сетевой работы государственных гражданских служащих и внедрения инноваций. Основная проблема, которая может возникнуть в этом отношении, — достижение баланса между предлагаемой гибкостью и гарантией ответственности, честности и подотчетности, особенно в части финансового управления и государственных закупок;

- во-вторых, изменение организационной культуры государственных служащих;
- в-третьих, тщательный отбор кадров, эффективные системы оплаты труда и продвижения по службе. Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2018 года № 397 утверждена единая методика проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы Российской Федерации и включение в кадровый резерв государственных органов. Механизмы подбора кадров, включая проведение экзаменов и собеседований, должны быть усовершенствованы с целью облегчения набора сотрудников с новыми компетенциями и навыками. Методы отбора должны оценивать не только знания, но и отношение и поведение на государственной службе. Должностные инструкции не должны быть ограничены жесткими рамками, препятствующими проявлению инициативы. Системы оплаты труда должны совершенствоваться для поощрения тех гражданских служащих, которые особенно эффективны, применяют новаторские подходы;
- в-четвертых, модернизация системы образования и подготовки государственных служащих.

Рисунок 21. Приоритетные направления развития государственной службы

Figure 21. Priority areas for civil service development



### *Подготовка кадров для системы государственно-муниципального управления*

Подготовка кадров для системы государственного управления и их профессиональное развитие невозможны без создания в государстве единого сильного научно-образовательного центра. В Российской Федерации существует множество высших учебных заведений, осуществляющих подготовку кадров для системы государственного управления,— это и крупные региональные вузы, и ведущие учебные заведения федерального уровня (например, Московский государственный университет, Санкт-Петербургский государственный университет), и ряд ведомственных вузов, подведомственных тем или иным органам государственной власти (например, Финансовый университет при Правительстве России, Московский государственный институт международных отношений при Министерстве иностранных дел России).

Высшим учебным заведением, прочно занимающим лидирующие позиции в подготовке кадров для системы государственного и муниципального управления Российской Федерации, является Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (ректор — В.А. Мау). Причиной этого успеха являются сложившиеся в Академии традиции в реализации этого направления, заинтересованность в Академии со стороны заказчиков — органов государственной власти.

Подготовка кадров для системы государственного и муниципального управления осуществляется посредством реализации в Академии программ высшего образования, дополнительного профессионального образования, а также научно-исследовательских, экспертно-аналитических и консультационных проектов, направленных в том числе на формирование и развитие человеческого капитала в системе государственного и муниципального управления. Важность данного направления деятельности отражена в миссии Академии: «...подготовка глобально конкурентоспособных и адаптивных управленческих кадров для государственного, общественного и частного секторов с целью решения задачи инновационного развития общества; осуществление фундаментальных и прикладных научных исследований и разработок в социально-экономической и гуманитарной сферах; научное и экспертно-аналитическое сопровождение органов государственной власти Российской Федерации»<sup>33</sup>.

Одними из основных элементов системы подготовки кадров для системы государственного и муниципального управления являются реализация в Академии программ высшего образования (бакалавриат, специалитет, магистратура, аспирантура) по широкому перечню направлений, включая направление подготовки «Государственное и муниципальное управление», а также программы

MPA (Master of Public Administration) и DPA (Doctor of Public Administration).

Среди проектов, направленных на профессиональное развитие государственных служащих в России, выделяется сформированная в 2017 году открытая платформа для проектов по развитию социальных лифтов, поддержке значимых благотворительных акций, деятельности волонтеров и социальных активистов «Россия — страна возможностей»<sup>34</sup>. В рамках данной платформы реализуется Всероссийский конкурс управленцев «Лидеры России» и Кубок по менеджменту среди студентов «Управляй», а также всероссийские студенческие олимпиады «Я — профессионал» по направлениям подготовки «Государственное и муниципальное управление» и «Менеджмент».

Значимым направлением развития кадров на государственной службе является создание и обновление системы резервов управленческих кадров, в том числе путем формирования федерального резерва управленческих кадров, который на текущий момент состоит из трех уровней: высшего, базового и перспективного. Для профессионального развития федерального резерва управленческих кадров утверждена федеральная программа «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010–2018 годы)», действие программы было продлено до 2021 года. В 2017 году Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров одобрена Общая концепция формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации.

В систему кадровых резервов входят также кадровые резервы федеральных государственных органов, которые регламентируются Федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2017 года № 96 «Об утверждении Положения о кадровом резерве федерального государственного органа». В соответствии с Положением о кадровом резерве федерального государственного органа «профессиональное развитие гражданского служащего, состоящего в кадровом резерве федерального государственного органа, осуществляется этим органом на основе утверждаемого им индивидуального плана профессионального развития гражданского служащего».

### **Противодействие коррупции**

При продвижении ценностей административных преобразований российская система управления сталкивается с теми же трудностями, что и большинство других стран. Ведущей среди них является проблема коррупции. Коррупция рассматри-

33 <http://www.ranepa.ru/ob-akademii>

34 <http://xn--80aagmefqvfhhccromen.xn--p1ai/>



вадается в России как системная проблема и угроза государственному управлению, экономическому развитию. Коррупция — следствие избыточного государственного вмешательства в экономику, но и ограничение подобного вмешательства не ведет к искоренению коррупции. Она только видоизменяет свои формы, приспосабливаясь к условиям саморегулируемых организаций и требованиям бизнес-сообщества.

В 1998 году Фонд ИНДЕМ выпустил аналитический доклад «Россия и коррупция: кто кого», в котором в качестве двух ведущих проблем, порождающих коррупцию в России, были названы «неукорененность демократических политических традиций» и «неразвитость правового сознания населения»<sup>35</sup>. Понимание значимости проблемы предопределило факт, что внедрение механизмов противодействия коррупции и реализации этических требований к государственным гражданским служащим является одним из важнейших направлений совершенствования системы и структуры исполнительной власти в России.

В России проводится активная работа против коррупции и ее пагубных последствий для развития страны, экономики, гражданского общества и государственного управления. Обновлены Национальный план противодействия коррупции и целый пакет актов, призванных сделать государственное управление более ответственным и открытым для общества, поскольку, несмотря на подробную разработанность законодательства, остается достаточно пробелов и упущений в нормативном регулировании.

Сформирована обширная правовая база, направленная на противодействие коррупции и поощрение этического поведения государственных служащих в Российской Федерации, включающая, в частности, федеральные законы:

- «О ратификации Конвенции ООН против коррупции» (ФЗ от 8 марта 2006 года № 40);
- «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ФЗ от 27 июля 2004 года № 79);
- «О противодействии коррупции» (ФЗ от 25 декабря 2008 года № 273);
- «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (ФЗ от 17 июля 2009 года № 172);
- «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» (ФЗ от 3 декабря 2012 года № 230);
- «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» (ФЗ от 7 мая 2013 года № 79);

- а также Указы Президента РФ от 28 июля 2012 года № 1060 «Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состава президиума этого Совета» и от 29 июня 2018 года № 378 «О национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы».

В соответствии с Указом Президента РФ от 19 мая 2008 года № 815 «О мерах по противодействию коррупции» был разработан Национальный план противодействия коррупции на соответствующий год и принят Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273 «О противодействии коррупции». Закон установил основные принципы противодействия коррупции, меры по профилактике коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации последствий коррупционных правонарушений. Позднее отдельные положения закона были конкретизированы, дополнены подзаконными актами.

Работа по обеспечению противодействия коррупции преимущественно ведется в рамках реализации Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 года № 460, а также национальных планов противодействия коррупции (выпускались шесть раз — в 2008, 2010, 2012, 2014, 2016 и 2018 годах). Действующим на данный момент является Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утвержденный Указом Президента РФ от 29 июня 2018 года № 378<sup>36</sup>, который разработан с расчетом на три года и акцентирует внимание на проблеме конфликта интересов, расширяя круг лиц и механизмы контроля, подчеркивая значимость решения именно этой формы коррупции.

Мероприятия, предусмотренные Национальным планом 2018–2020 годов, направлены на решение следующих основных задач:

- совершенствование системы запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции, в том числе усовершенствование порядка получения подарков для отдельных категорий государственных и муниципальных работников, разработка критериев, по которым несоблюдение антикоррупционных запретов, ограничений и требований будет относиться к малозначительным коррупционным правонарушениям, которые влекут за собой увольнение со службы и т. д.;
- повышение эффективности механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов, в частности подготовка предложений о внесении в анкету, подлежащую представлению лицами, претендующими на замещение должностей государственной гражданской или муниципальной службы, изменений, касающихся указания в ней сведений

35 [https://indem.ru/indemfond/indfp2\\_r.html](https://indem.ru/indemfond/indfp2_r.html)

36 Национальный план противодействия коррупции на 2018–2020 годы, утвержденный Указом Президента РФ от 29 июня 2018 года № 378. <http://kremlin.ru/acts/bank/43253>

о супругах своих братьев и сестер и о братьях и сестрах своих супругов, в целях выявления возможного конфликта интересов;

- совершенствование мер по противодействию коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

Действующий план утверждает необходимость разработки предложений по расширению перечня имущества чиновников, подлежащего изъятию в доход государственного бюджета, если есть подтверждение, что его приобретение было совершено незаконным путем или путем, противоречащим законодательству по борьбе с коррупцией в РФ. Также в документе содержатся меры по урегулированию коррупционного поведения в просветительской и исследовательской работе.

С 2010 года Министерство экономического развития России во исполнение поручений Правительства Российской Федерации и решений, принятых президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, осуществляет организацию и проведение социологических исследований, направленных на оценку уровня и структуры коррупции, а также эффективности принимаемых антикоррупционных мер. Также Министерство экономического развития России с 2011 года на постоянной основе организует деятельность рабочей группы по вопросам совместного участия в противодействии коррупции представителей бизнес-сообщества и органов государственной власти при президиуме Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, основным направлением деятельности которой является разработка мер по противодействию коррупции в сферах предпринимательской и инвестиционной деятельности. Это позволяет бизнес-сообществу вносить свой вклад в антикоррупционную работу, в том числе по вопросам устранения коррупционных рисков, возникающих при ведении бизнеса.

Особое внимание уделяется международному взаимодействию по вопросам противодействия коррупции. Так, представители Минэкономразвития России участвуют в проработке антикоррупционных вопросов с соответствующими международными организациями, в частности с Организацией Объединенных Наций (ООН), Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Группой государств против коррупции (ГРЕКО), Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), форумом «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество» (АТЭС).

Нравственные и этические аспекты государственной службы в РФ упоминаются в нормах Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», в частности в ст. 4 «Принципы гражданской службы», в ст. 18 «Требования к служебному поведению гражданского служащего» и т. д. В Российской Федерации при-

нят *Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих* (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 года), который является основой для разработки соответствующими государственными органами и органами местного самоуправления кодексов этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих.

Типовой кодекс представляет собой свод общих принципов профессиональной служебной этики и основных правил служебного поведения, которыми должны руководствоваться государственные (муниципальные) служащие независимо от замещаемой ими должности. Следует признать значительную степень декларативности многих положений Типового кодекса этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих, что очевидно не способствует его эффективному исполнению. «Обязанность соблюдать требования Типового кодекса этики в силу рекомендательного характера отдельных его положений не подкреплена применением соответствующих мер юридической ответственности», — подчеркивалось уже в пояснительной записке к законопроекту, когда его только готовили к рассмотрению<sup>37</sup>.

Содержание Кодекса и его изучение не составляет трудности для государственных служащих, он включает в себя 12 статей. Основные положения документа составляют общие требования о безупречном и беспристрастном выполнении служебных обязанностей, вежливом и доброжелательном поведении с гражданами, соблюдении делового стиля и приличия во внешнем виде. Исключение из перечисленных общих формулировок составляет лишь запрет на «подарки и иные знаки гостеприимства», что может повлечь за собой «сомнения в объективности» государственного служащего. Согласно действующему Кодексу, руководители обязаны предотвращать и урегулировать конфликты интересов, предупреждать коррупцию и следить, чтобы их подчиненных не принуждали участвовать в деятельности политических партий и общественных объединений.

*Основными направлениями антикоррупционной работы в России являются:*

- обеспечение прозрачности деятельности органов государственного управления, включая их четкую регламентацию и доступность общественному контролю;
- доминирование заявительных, а не разрешительных принципов во взаимодействии юридических и физических лиц с государственными органами;
- упрощение при одновременном повышении эффективности государственного контроля и над-

<sup>37</sup> <http://rosmintrud.ru/labour/public-service/101>

зора. В частности, отказ от дублирования разных методов надзора (лицензирование, аккредитация, аттестация);

- совершенствование судебной системы;
- повышение роли средств массовой информации в осуществлении общественного контроля;
- антикоррупционная экспертиза;
- специальные образовательные программы;
- меры по контролю доходов и расходов государственных служащих и политиков.

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

Доверие — одна из основных категорий при оценке систем государственного управления. В первом эпизоде сериала ВВС «Да, господин министр» (1980–1984) «Открытое правительство» ставится сущностный вопрос: «Что народ имеет право знать и что он имеет право не знать?». Таким образом была выражена категория меры при оценке открытости системы государственного управления. При этом очевидно, что доверие к институтам власти — результат открытости их деятельности, оценка способности представляющих органы государственной власти лиц к честному диалогу с обществом, институтами гражданского общества, гражданами.

Повышение уровня общественного доверия к деятельности органов государственной власти и иных институтов управления является одной из приоритетных линий модернизации государственного управления в России. Доверие к государственным гражданским служащим представляет собой совокупный показатель их моральных и профессиональных качеств, подкрепленных верой граждан в профессионализм, добросовестность, искренность, честность, компетентность. В исследовании ОЭСР «Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda»<sup>38</sup> отмечается, что «когда правительство ищет путь восстановления экономического роста, перед ним встает задача не только выбора вариантов «антикризисной» государственной политики, но и конкретных шагов по ее реализации, результат которых во многом зависит от общественного доверия...».

Общественное доверие — это, с одной стороны, драйвер и катализатор реформ государственного сектора, необходимый для их успешной реализации, с другой — результат реформ, так как влияет на отношение людей и организаций к решениям органов государственной власти, относящихся к экономическому развитию и социальному благополучию. Задача поддержания общественного доверия значительно усложняется в век информационных технологий

и развития социальных сетей, характеризующихся динамичным и более диверсифицированным потоком информации, как к определенным группам, так и к отдельным индивидам. Все это создает сложную среду для органов государственной власти в части поддержания и укрепления уровня доверия граждан.

Одним из действенных механизмов участия граждан России и их объединений в управлении делами государства, а также решении насущных общественно-политических и социально-экономических проблем является институт гражданского (общественного) контроля за деятельностью органов власти и управления.

В течение последних десятилетий законодательство об общественном контроле претерпело серьезные изменения. Были приняты *федеральные законы*:

- «Об Общественной палате Российской Федерации» (ФЗ от 4 апреля 2005 года № 32);
- «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (ФЗ от 22 декабря 2008 года № 262);
- «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (ФЗ от 9 февраля 2009 года № 8);
- «Об общественном контроле в Российской Федерации» (ФЗ от 21 июля 2014 года № 212) и др.

На основе федерального законодательства принимаются региональные нормативные правовые акты об общественных палатах и иных институциональных формах общественного контроля, ведомственные положения об общественных советах при федеральных органах исполнительной власти, научно-консультативных или научно-методических советах при других федеральных органах и учреждениях. На муниципальном уровне существуют положения об общественных советах районов, городских округов, внутригородских муниципальных образований и т. п.

Активное развитие института общественного контроля началось в 2012 году и связано с подготовкой проекта федерального закона об общественном контроле, который обеспечил правовую основу, предмет, цели, задачи, принципы, формы и порядок осуществления общественного контроля за функционированием органов государственной власти.

Закон определил субъекты общественного контроля, их права и обязанности. *Субъектами общественного контроля* являются:

- Общественная палата Российской Федерации;
- общественные палаты субъектов Российской Федерации;
- советы (общественные палаты) муниципальных образований;
- общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, а также при законодательных и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ.

38 Trust in government, policy effectiveness and the governance agenda, in: *Government at a Glance 2013*, OECD Publishing. [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2013-6-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2013-6-en)



Для осуществления процедуры общественного контроля законодательство предусматривает возможность создания общественных наблюдательных комиссий, общественных инспекций, групп общественного контроля и других организационных структур общественного контроля.

*Общественная палата Российской Федерации* — один из подтвердивших свою эффективность институтов взаимодействия граждан, общественных объединений с органами государственной власти и местного самоуправления. Деятельность Общественной палаты осуществляется через:

- проведение гражданских форумов, слушаний;
- подготовку заключений о нарушениях законодательства Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти и их направление в органы правоохраны;
- проведение экспертизы проектов нормативных актов;
- заслушивание на своих заседаниях сообщений руководителей органов государственной власти;
- направление запросов, на которые органы государственной власти обязаны отвечать;
- формирование общественных наблюдательных комиссий и общественных советов при федеральных органах исполнительной власти.

Хотя решения Общественной палаты, принимаемые в форме заключений, предложений и обращений, носят рекомендательный характер, органы государственной власти, местного самоуправления и должностные лица обязаны проинформировать ее о результатах рассмотрения соответствующего обращения в течение тридцати дней.

*Общественные советы при федеральном органе исполнительной власти* как постоянно действующие совещательно-консультативные органы призваны обеспечить учет потребностей и интересов граждан Российской Федерации, защиту прав и свобод граждан Российской Федерации и прав общественных объединений при осуществлении государственной политики, а также обеспечить общественный контроль за деятельностью соответствующего федерального органа исполнительной власти.

Общественные советы призваны осуществлять общественный контроль за деятельностью федерального органа исполнительной власти посредством:

- рассмотрения проектов разрабатываемых общественно значимых нормативных правовых актов;
- участия в мониторинге качества оказания государственных услуг, реализации контрольно-надзорных функций, хода проведения антикоррупционной и кадровой работы, оценки эффективности государственных закупок;
- рассмотрения ежегодных планов деятельности органа власти и отчетов об их исполнении, а также иных вопросов, предусмотренных действующим законодательством.

Вместе с тем стоит отметить проблему эффективности системы общественного контроля, заключающуюся в действительности решений общественных советов. Зачастую рекомендательный характер таких решений не позволяет реализовывать их на практике в случае неодобрения руководством органа исполнительной власти, даже несмотря на обязанность обоснования причин отказа в их реализации. Не только эксперты, но и сами государственные служащие, заинтересованные в более эффективной работе ведомств, отмечают необходимость системной трансформации общественных советов, делегирования им больших полномочий.

Другим механизмом взаимодействия экспертного сообщества, структур гражданского общества и органов власти в Российской Федерации является *система «Открытое правительство»*, главная цель которой — вовлечение в процесс сбора и анализа информации, обсуждения и выработки решений значительного количества экспертов, представляющих различные точки зрения и интересы. Предполагается, что результат такого взаимодействия должен положительно отразиться не только на повышении качества принимаемых решений и работы государственного аппарата в целом, но и на формировании новой для России культуры взаимодействия, поиска компромиссов и взаимовыгодных решений<sup>39</sup>.

Основными целями функционирования системы «Открытое правительство» в РФ являются:

- общественный контроль и экспертная поддержка исполнения стратегических целей и обязательств, определенных указами Президента; повышение доверия общества;
- рост числа граждан, вовлеченных в государственное управление;
- повышение качества государственного управления и государственных услуг (эффективность, деюрократизация).

Особо стоит отметить *Концепцию открытости федеральных органов государственной власти*, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации 30 января 2014 года № 93-р, одной из ключевых целей которой является развитие механизмов общественного контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти. Согласно Концепции, реализация принципов открытости осуществляется путем применения соответствующих основных механизмов (инструментов), постоянное совершенствование которых позволит реализовать поступательное движение к обеспечению открытости федеральных органов исполнительной власти.

К основным механизмам (инструментам) реализации принципов открытости федеральных органов исполнительной власти относятся:

- реализация принципа информационной открытости федерального органа исполнительной власти;

39 <http://большоеправительство.рф>



- обеспечение работы с открытыми данными;
- обеспечение понятности нормативно-правового регулирования, государственной политики и программ, разрабатываемых (реализуемых) федеральными органами исполнительной власти;
- принятие плана деятельности и ежегодной публичной декларации целей и задач федеральных органов исполнительной власти, их общественное обсуждение и экспертное сопровождение;
- формирование публичной отчетности федерального органа исполнительной власти;
- информирование о работе с обращениями граждан и организаций; организация работы с референтными группами;
- взаимодействие федерального органа исполнительной власти с общественным советом;
- организация работы пресс-службы федерального органа исполнительной власти;
- организация независимой антикоррупционной экспертизы и общественного мониторинга правоприменения.

Тем самым в России уделяется серьезное внимание обеспечению открытости и прозрачности деятельности органов государственного и муниципального управления, реализован ряд инициатив в области взаимодействия органов власти с населением и бизнесом. Создаются:

- специальные информационные порталы («Российская общественная инициатива»; Портал открытых данных Российской Федерации; Единый портал для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения и т. д.);
- каналы прямого общения руководителей органов власти с гражданами, прежде всего через различные интернет-проекты (например, только для анализа бюджетно-финансовой сферы действуют «Открытый бюджет», «Народный бюджет», «Понятный бюджет» и

т. д.) и сервисы социальных сетей (система «Открытое правительство», электронные петиции граждан (система «Демократор», «Российская общественная инициатива»), Change.org — глобальный ресурс петиций).

Среди механизмов прямого общения власти и общества следует отметить «прямые линии» Президента Российской Федерации. «Прямые линии» представляют собой проводимые с 2001 года сеансы встреч Президента с гражданами из различных городов России в режиме онлайн. Этот формат как социально-политическая технология вместе с популяризацией политического лидера и власти направлен на их легитимацию, повышение поддержки, открытости и уровня доверия населения. Так, в 2019 году глава государства более четырех часов общался с жителями, отвечая на различные вопросы. Всего в эфире был задан 81 вопрос, а на «прямую линию» разными способами поступило почти 1,5 млн обращений. По данным исследования Института развития интернета, «прямую линию» 2019 года посмотрел почти 21 млн пользователей<sup>40</sup>.

Поддержка населением власти определяется восприятием того, насколько публичная власть отвечает своими действиями (по количественным и качественным характеристикам, по своему содержанию и направленности) чаяниям населения, насколько эффективно и созидательно она выполняет возложенные на нее функции.

Что касается общественного доверия к государственным гражданским служащим в Российской Федерации, то в обзорах World Values Survey с 1995 года (последняя волна 2010–2014 годов) по Confidence: Civil Service (доверие к государственной службе) и Confidence: The Government (доверие к правительству) содержатся следующие данные (рисунки 22, 23)<sup>41</sup>. Так, уровень доверия со стороны

40 <https://regnum.ru/news/polit/2659099.html>

41 <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>

Рисунок 22. Показатели уровня доверия граждан к государственным служащим

Figure 22. Indicators of the level of citizens' confidence in public servants

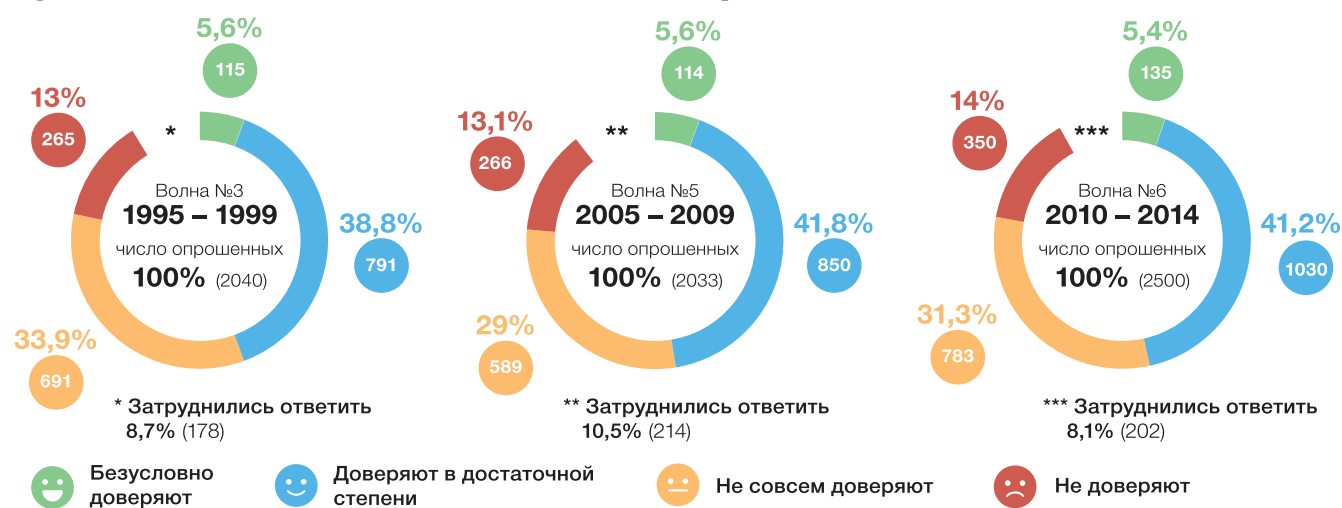


Рисунок 23. Показатели уровня доверия граждан к Правительству

Figure 23. Indicators of the level of citizens' trust in government



населения к государственным гражданским служащим с 1995 года остается практически неизменным (46 % — доверяют, 44 % — не доверяют), к правительству немного повысился.

На традиционно высоком уровне (от 64 до 85 %) находится доверие граждан РФ к Президенту Российской Федерации В.В. Путину (рисунок 24).

Необходимость системного подхода к реформированию государства была не только осознана, но и получила соответствующее нормативное закрепление и вскоре приобрела характер целенаправленной и долгосрочной государственной политики. Административная реформа стала рассматриваться как неотъемлемая составная часть стратегического курса на инновационное развитие Российской Федерации. Однако, как показала практика проведения административной реформы, ее реализация может быть обеспечена не только в рамках решения всей совокупности экономических, политических и социокультурных задач развития России, но и при непосредственной поддержке со стороны гражданского общества, доверия большинства граждан страны.

#### Выводы. Перспективы проведения дальнейших административных преобразований

Представление основных этапов эволюции государственного управления в России показывает, что за этот период произошли изменения не только целей и задач, основных мероприятий, охватывающих различные вопросы системы государственного и муниципального управления, но и концептуальных подходов к ее разработке.

Предметом административной реформы является:

1) совершенствование системы государственной власти, способной обеспечить целостность и суверени-

тет государства, защиту национальных интересов России и внутри страны, и в мире;

2) модернизация государственного аппарата, прежде всего системы исполнительной власти, главная функция которой состоит в исполнении законов, обеспечении режима законности на всей территории страны;

3) оптимизация правового регулирования жизни государства, общества, граждан.

Целями административной реформы в Российской Федерации являются:

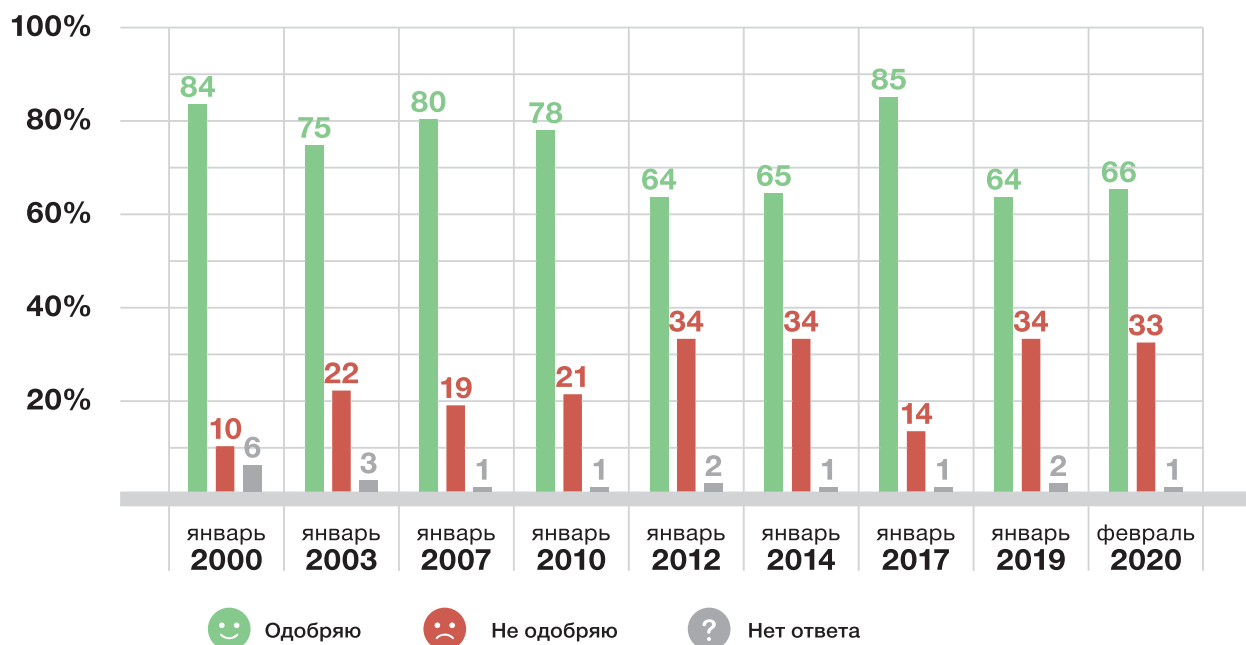
- повышение качества и доступности государственных услуг;
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Необходимость реформирования системы государственного и муниципального управления — характерная особенность развития системы публичной власти не только в России. Периодически все государства вынуждены признавать несоответствие сложившейся системы публичного управления задачам развития экономики и общества, что приводит к решению о необходимости административного реформирования. Такое реформирование имеет как общие, универсальные для многих государств характеристики, так и различия, обусловленные спецификой не только решаемых задач в определенный исторический момент, но и особенностями государства, правовых и политических традиций.

Российское общество признает, что сформировавшаяся административная система далеко не всегда

Рисунок 24. Динамика доверия граждан к Президенту России, 2000–2020 годы\*

Figure 24. Dynamics of citizens' trust in the President of Russia, 2000–2020



\* Данные ВЦИОМ. <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=10170>

эффективно осуществляет функции государственного управления, подтверждает способность оказывать услуги обществу в целом и конкретному гражданину, надлежащим образом исполнять законы, принятые в рамках демократических процедур. Очевидно, что по целому ряду направлений (структурные преобразования, правовая регламентация государственного и муниципального управления, цифровизация) реформы привели к существенным изменениям в государственном управлении и повышению качества жизни населения. Также очевидно, что административная реформа и реформа государственной службы как ее составная часть нуждаются в постановке новых задач, разработке новых методик их осуществления и в новом политическом импульсе.

Анализ очевидных трудностей административной реформы позволил вскрыть причины неэффективности некоторых реформаторских усилий и наметить пути более действенных преобразований. Как положительный, так и негативный опыт реализации конкретных направлений административной реформы позволил выделить новые направления переустройства системы власти в России. Стало очевидно не только для идеологов реформ, но и для их исполнителей, что следует рассматривать административную реформу не как некое субъективное пожелание, а как объективную потребность приведения системы государственного и муниципального управления в соответствие с конституционно закрепленными принципами развития страны.

В этом контексте особое значение приобретает принцип согласования реформ систем управления

в России и других странах мира. Данный принцип предполагает учет ряда факторов, первый из которых предопределен тем неоспоримым фактом, что российское государство — одно из старейших в мире с исторически сложившейся системой государственного управления. Преобразования в стране должны осуществляться эволюционно с учетом отечественного и международного опыта. В то же время российская демократия — одна из самых молодых на Европейском континенте. Поэтому, стремясь утвердить достойное нашей страны место на континенте и в мире, необходимо говорить с этим миром и с этим континентом на одном управленческом языке.

Второй фактор: в нашей стране слишком долго и часто говорили об особом пути, но одним из главных признаков современной эпохи является глобализация. Трудности и опасности глобализации Россия может преодолеть только при качественном повышении уровня управления, достижении его эффективности. Общественная мысль не только в России, но и во многих других странах пытается осознать воздействие процессов глобализации на процессы принятия решения, адаптировать к новым реалиям принципы суверенитета, сформулировать подходы, нашедшие выражение в нашей стране в концепции суверенной демократии.

И третий фактор, наверное, главный: реализация административной реформы требует существенных изменений в стиле управления и в образе мышления государственных и муниципальных служащих. При всей специфике и особенностях осуществления реформ в различных странах, как показывает опыт

проведения преобразований в системе управления в странах Европы и Америки, особенно в восточно-европейских странах после крушения социалистического лагеря, позитивные результаты возможны только в том случае, если будет выполнен ряд обязательных требований:

- цели, задачи, механизмы и новые управленческие технологии должны быть четко определены и прописаны в программных политико-правовых документах;
- административные преобразования и внедрение новых управленческих технологий требуют значительных финансовых издержек;
- необходима большая политическая настойчивость при осуществлении преобразований и продвижении ценностей реформы;
- институциональные, структурные преобразования малоэффективны, если они не сопровождаются новыми методиками принятия управленческих решений, внедрением новых технологий бюджетирования и управления, ориентированного на результат;
- особое внимание должно уделяться качеству кадрового потенциала, его квалификации и ценностной ориентации.

Внедрение в России международного опыта административных преобразований возможно только в общем контексте ситуации, сформировавшейся в процессе исторического развития отечественной системы управления. В противном случае методология рассматриваемого вопроса будет попросту противоречить российским реалиям. Учет контекста необходим и для определения ценности зарубежных подходов к данному вопросу с точки зрения критерия их применимости в российской практике.

Можно выделить ряд нерешенных проблем действующей системы государственного и муниципального управления Российской Федерации, в том числе:

- существующие в настоящее время в России федеральные органы государственной власти, государственные органы субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления еще не сложились в эффективно функционирующую систему институтов публичной власти;
- несовершенство федерализма. После демонтажа административно-командной системы, советской модели федерализма перед Россией встала нелегкая задача соотнесения различных территориальных образований друг с другом;
- сохранение ряда элементов административно-командной системы или ее остатков. Несмотря на разрушение государства, опиравшегося на эту модель, сама административно-командная система, пусть и видоизменившись, продолжает препятствовать экономическому развитию;
- недостаточная прозрачность системы государственного и муниципального управления. Несмотря на создание таких инструментов, как «Открытое правительство», общественное обсуждение проектов фе-

деральных конституционных законов и федеральных законов, общественные советы при государственных органах, система исполнительной власти Российской Федерации является недостаточно открытой для граждан и предпринимательского сообщества;

- отсутствие эффективного взаимодействия между органами публичного управления и гражданского общества. Конкретным примером существенного рассогласования государства и общества является механизм осуществления крупномасштабных реформ в экономической, социальной и других сферах общественной жизни. Признавая необходимость реформ, трудно не увидеть откровенно недостаточную работу по их продвижению.

Рассматривая институционализацию органов государственной власти как сеть горизонтальных и вертикальных связей между различными элементами и уровнями единой системы государственной власти, надлежит признать, что простого наличия всего перечня привычных для развитых государств видов и наименований органов явно недостаточно. О сложившейся системе органов государственной власти свидетельствует лишь та ситуация, когда эти органы выполняют возложенные на них согласно теории разделения властей функции вне зависимости от целого перечня факторов, носящих как объективный, так и субъективный характер.

Проблема становления институтов государственной власти неотделима от состояния общества в целом, и ее решение выходит за рамки собственно административной реформы, направленной на оптимизацию системы исполнительных органов. Тем актуальнее задача целенаправленного формирования государственных институтов, утверждение принципов их деятельности, в наибольшей степени способных обеспечить эффективное развитие государства.

Обеспечение качества государственных институтов возможно как путем организационно-правового закрепления и развития выбранных политических моделей, так и посредством формирования новой модели традиционных государственных институтов. Какой из вариантов предпочтительнее в конкретном случае, определяется множеством различных факторов. При любом подходе, безусловно, федеральные органы государственной власти (Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, министерства, службы, агентства), органы государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления обязаны иметь правовые основания и организационно-правовые ресурсы для обеспечения целостности, безопасности, законности и прав гражданина на всей территории страны. Это парадигмы мирового опыта и реальное состояние в демократически развитых странах.

Настоятельная необходимость развития государственного управления, повышения качества, системности и эффективности управления осознается все-



ми: и теми, кто работает в системе государственной власти, экспертами, представителями институтов гражданского общества, и теми, кто, согласно сервисной концепции государственной службы, является получателем услуг государства, — гражданами Российской Федерации. Россия в результате кардинальных преобразований властных институтов накопила значительный опыт, многое можно позаимствовать и у других стран, реализующих программы по совершенствованию системы государственного управления, развития административных процедур. Все это составляет задел продолжения реформы.

Отдельными составляющими проведенной административной реформы в Российской Федерации уже стали:

- реорганизация системы исполнительной власти, прежде всего федеральной;
- установление управленческих отношений нового качества между Федерацией и ее субъектами;
- реформирование контрольно-надзорной деятельности;
- развитие системы местного государственного управления и местного самоуправления;
- внедрение новых управленческих и информационно-аналитических технологий в органы государственной власти.

В настоящее время в России реализуется ряд реформаторских программ, касающихся реструктуризации функций государства (прежде всего в сфере упрощения административных процедур, оптимизации контрольно-надзорных функций, перехода к цифровым публичным услугам) и его отношения к ресурсам (программа реформирования отношений собственности, программа развития бюджетного федерализма и т. д.). Программы должны не только обладать концептуальной общностью, но и создавать функциональную и ресурсную основу реализации «общих» реформ в области государственного строительства.

«Растянutosть» административной реформы обуславливает потребность периодически показывать промежуточные задачи и финальные цели реализации конкретных направлений реформы. Для обеспечения поддержки реформ со стороны институтов гражданского общества и граждан необходимо четко обозначать, какие результаты планируют инициаторы преобразований благодаря реорганизации государственной машины, придания ей инновационного характера.

Получение поддержки гражданского общества во многом зависит от продвижения концепции, что реформы ведутся не в интересах государственного аппарата, а в интересах страны, общества, бизнеса, граждан Российской Федерации. Философией реформы является коренное улучшение жизни россиян на базе строительства сильного государства. Главное направление реформы предстает в достижении конституционных целей Российской Федера-

ции, в утверждении ценностей социального демократического государства.

Сильная государственная власть может обеспечить достойное место России в глобализованном мире. Будущее России как государства, ее способность обеспечить достойный уровень жизни граждан зависят от того, насколько эффективно будут разрешены задачи существенного реформирования структуры экономики страны, способно ли российское государство на осуществление технологического рывка. Утверждение принципа федеральной солидарности, укрепление федеральных структур государственной власти, консолидация общества — инструменты подобного реформирования.

Весьма своевременным для Российской Федерации является осознание того, что возможности реформирования, базирующегося только на рыночных основаниях, ограничены. Рыночные теории и технологии полезны для обеспечения разумного взаимодействия государства и общества, которое должно быть уверено: его слышат, принимают в расчет, информируют, уважают. Государственное управление не может быть только разновидностью менеджмента, делающего упор на технологии управления частным предприятием, на эффективность бизнеса. Рыночные теории и технологии полезны, но управление было и остается политическим процессом согласований, достижения общественного консенсуса, примирения конфликтующих между собой ценностей — свободы и равенства, справедливости и эффективности.

Современные модели государственного управления (public governance и т. д.) ориентированы на формирование нового социального контракта между органами государственной власти и гражданским обществом, основанного на расширении прав и возможностей граждан и вовлечении их в процессы принятия государственных решений.

Для реализации этих направлений требуется творческий и новаторский подход при проведении административных преобразований, перехода на следующий этап эволюционного развития системы государственного и муниципального управления. Заметные усилия должны быть предприняты в направлении переподготовки существующего персонала, внедрения нематериальных стимулов мотивации и поощрения партнерства между государственным и другими секторами при предоставлении услуг.

Административная реформа — и с этим, кажется, согласны все в России — должна идти дальше. Разрешение задачи построения обоснованной концепции развития системы государственного управления России призвано содействовать эффективному, устойчивому развитию российского государства, утверждению его стабильности. Россия как государство, претендующее на достойное место в сообществе сильных государств, с необходимостью обязано предоставить миру свое видение модели государственного управления.

В начале обзора были приведены данные о раз- мере России и ее ресурсах. Конечно, это «жизненное пространство» — завоевание наших предков, добыча ископаемых — труд наших современников. Но так ли это важно в современном мире — мире конкуренции идей, ценностей, информации? Конкурентоспособ-

ность страны на мировой сцене во все большей сте- пени зависит от того, насколько государство способ- но обеспечить экономическое развитие, социальную стабильность, утверждение культурной перспекти- вы. Именно в этом — главный смысл административ- ной реформы в России.

### Литература

Административная реформа в России. Под ред. С. Е. Нарышки- на, Т. Я. Хабриевой. Москва: «Инфра-М», 2006.

Барциц И. Н. Система государственного и муниципального управления: курс лекций. В 2 т. Москва: «Дело». РАНХиГС, 2019.

Барциц И. Н. Показатели и критерии эффективности государ- ственного управления. Москва: РАГС, 2010.

Барциц И. Н., Борщевский Г. А., Магомедов К. О. Современное состояние и тенденции развития государственной граждан- ской службы в России: аналитический доклад. Москва: «Дело». РАНХиГС, 2018.

Вишняков В. Г. Административная реформа в России: от кризи- са государственного управления к эффективному государ- ству. *Журнал российского права*. 2003. № 10. С. 11–23.

Занко Т. А. Конституционные поправки 2020: влияние на феде- ральную исполнительную власть. *Вопросы государствен- но и муниципального управления*. 2020. № 3. С. 7–16.

Зверева И. А. Итоги 10 лет административной реформы и задачи на перспективу (материалы круглого стола, состо- явшегося 3 апреля 2014 года в рамках XV апрельской международной научной конференции «Модернизация экономики и общества» в НИУ ВШЭ). *Вопросы государ- ственного и муниципального управления*. 2014. № 2. С. 89–109.

Клименко А. В. Десятилетие административной реформы: результаты и новые вызовы. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2014. № 1. С. 8–44.

Мау В. А. Экономическая реформа: сквозь призму конституции и политики. Москва, 1999.

Мау В. А. Государство и экономика. Опыт экономических реформ. Москва: «Дело». РАНХиГС, 2017.

Оценка состояния конкурентной среды в России — 2016. Ана- литический центр при Правительстве Российской Федера- ции, 2016.

Охотский Е. В. Государственное управление в условиях глоба- лизации и санкционных ограничений. *Государство и право*. 2017. № 5. С. 101–106.

Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 г. Редактирование и предис- ловие Т. В. Зайцевой. Москва: «Весь мир», 2003.

Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. Москва: «Форму- ла права», 2007.

Bartsits I. N. Efficient bureaucracy — bureaucracy without corrup- tion. *Государственная служба*. 2016. № 1 (99). С. 66–71.

Pollitt C. Future Trends in European Public Administration and Management: An Outside-In Perspective. 2014. <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/04/FutureTrendsInEuropeanPublicAdministrationAndManagement.Pdf>

### References

Administrative reform in Russia. Ed. by S. E. Naryshkin, T. Ya. Kha- brieva. Moscow. Contract: Infra-M. 2006. In Russian

Bartsits I. N. The system of state and municipal management (train- ing course) in 2 Vol. Moscow. Publishing house Delo. RANEPА. 2019. In Russian

Bartsits I. N. Indicators and criteria of efficiency for public adminis- tration. Moscow. RAGS. 2010. In Russian

Bartsits I. N., Borshchevsky G. A., Magomedov K. O. Current state and development trends for the state civil service in Russia: analyti- cal report. Moscow. Publishing house Delo. RANEPА. 2018. In Russian

Vishnyakov V. G. Administrative reform in Russia: from the crisis of public administration to an effective state. *Zhurnal rossiyskogo prava*. 2003. No. 10. P. 11–23. In Russian

Zanko T. A. Constitutional amendments of 2020: impact on the fede- ral executive branch of power. *Voprosy gosudarstvennogo i munit- sypalnogo upravleniya*. 2020. No. 3. P. 7–16. In Russian

The results of 10 years of undergoing the administrative reform and tasks for the future (Materials of a round table held on April 3, 2014, within the framework of the XV April internation- al academic conference «On economic and social develop- ment» at the Higher School of Economics). *Voprosy gosudarst- vennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. 2014. No. 2. P. 89–109. In Russian

Klimenko A. V. The decade of administrative reform: results and new challenges. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravle- niya*. 2014. No. 1. P. 8–44. In Russian

Mau V. A. Economic reform: through the prism of constitution and politics. Moscow. 1999. In Russian

Mau V. A. State and economy: experience of economic reforms. Mos- cow. Delo. RANEPА, 2017. In Russian

Reports on competitive situation in Russia — 2016. Analytical cen- ter for the government of the Russian Federation. 2016. In Russian

Okhotsky E. V. Public administration in the context of globalization and restrictions from sanctions. *Gosudarstvo i pravo*. 2017. No. 5. P. 101–106. In Russian

Russian civil service reform: the history of reform attempts from 1992 to 2000. Ed. and foreword by T. V. Zaitseva. Moscow. Ves' mir. 2003. In Russian

Tikhomirov Yu. A. Management on the basis of law. Moscow. Formu- la prava. 2007. In Russian

Bartsits I. N. Efficient bureaucracy — bureaucracy without corruption. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2016. No. 1 (99). P. 66–71. In English

Pollitt C. Future Trends in European Public Administration and Man- agement: An Outside-In Perspective. 2014. <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/04/FutureTrendsInEuropeanPublicAdministrationAndManagement.Pdf>



**УКРАИНА**

**УКРАЇНА**



# ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА. УКРАИНА

**ВИКТОР ИВАНОВИЧ МИРОНЕНКО**, кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник, руководитель Центра украинских исследований  
Института Европы Российской академии наук (Российская Федерация, 125009, Москва, ул. Моховая, 11, стр. 3В).

**Аннотация:** Статья посвящена истории становления украинской государственности. Украинское государство возникало и обретало очертания и характеристики трудно и долго, в течение нескольких столетий. В известном смысле этот процесс здесь пока еще не завершен. Экономическая ситуация продолжает оставаться одной из проблемных зон страны, что можно объяснить политическими факторами, стихийно сложившейся структурой народного хозяйства, недостатками управления им. Эти составляющие нивелировали относительно благоприятные стартовые условия Украины, получившей независимость, в экономике закрепляется тенденция сырьевой ориентации и деиндустриализации, доля агросектора в ВВП и экспорте во многом замещает продукцию с высокой добавленной стоимостью. С обретением государственного суверенитета Украине предстояло наполнить его реальным правовым содержанием: создать новую систему государственного управления и государственной службы, наладить их взаимодействие с обществом, которое находилось в процессе глубокой внутренней трансформации. Отмечается, что третья республика, отсчет которой начался с 1991 года с провозглашением независимости Украины, выстраивает систему государственного управления и обеспечивающей его государственной службы в соответствии с международными принципами и в интересах граждан страны. Однако, хотя принципы организации государственного управления не отличаются от общепринятых и государственная служба обеспечивает реализацию целей и задач государства, автор отмечает незавершенность процесса государственного строительства в Украине, указывая на то, что принципы и конкретные формы управления во многом устарели и воплощаются непоследовательно. При этом делается вывод о необходимости поиска устойчивой модели, отвечающей потребностям модернизации страны с учетом ее особенностей.

**Ключевые слова:** Украина, государственное строительство, конституция, институт президентства, Верховная Рада Украины, государственная служба, третья республика

## EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE POST-SOVIET COUNTRIES. UKRAINE

**VIKTOR IVANOVICH MIRONENKO**, Cand. of Sci. (History), Leading Researcher, Head of the Center for Ukrainian Studies  
Institute of Europe, Russian Academy of Sciences (11, Mokhovaya St., bld. 3B, Moscow, 125009, Russian Federation).

**Abstract:** The article describes the formation of the Ukrainian statehood. The Ukrainian state emerged and took its shape and characteristics hard and for a long time, over several centuries. In a sense, this process has not yet been completed here. The economic situation continues to be one of the problem areas in the country, which can be explained by political factors, the spontaneously formed structure of the national economy, and shortcomings in its management. These components neutralized the relatively favorable starting conditions for Ukraine, which gained independence, the tendency for raw materials orientation and deindustrialization is consolidating in the economy, the share of the agricultural sector in GDP and exports largely replaces products with high added value. With the acquisition of state sovereignty, Ukraine had to fill it with real legal content: to create a new system of public administration and civil service and to establish their interaction with society, which was in the process of deep internal transformation. The third republic dates back to 1991 with the proclamation of Ukraine's independence; the country implements the system of public administration and civil service following international principles and in the interests of the country's citizens. Although the organization of state administration does not differ from the generally accepted ones, and the civil service ensures the implementation of the goals and objectives of the state, the author notes the incompleteness of the state-building process in Ukraine, pointing out that the principles and forms of government are outdated and inconsistently implemented. As a result of the study, the author concludes that it is necessary to search for a sustainable model of statehood development, which is not only responsible for the modernization of the country but also takes into account its peculiarities.

**Keywords:** Ukraine, state-building, constitution, the institution of the presidency, the Verkhovna Rada of Ukraine, civil service, the third republic



## Общая характеристика страны

### Введение

Вместо использовавшегося в Украине в годы второй республики (1919–1991)<sup>1</sup> понятия «общественный и государственный строй» в политическую и правовую практику третьей украинской республики (1991 год — н. в.) прочно вошло другое, более отвечающее складывавшимся политическим реалиям и международной практике, понятие — «конституционный строй», под которым принято понимать совокупность основополагающих политико-правовых принципов в отношениях гражданина, общества и государства. В связи с этим встала задача создания соответствующей системы государственного управления и обеспечивающей его государственной службы.

Создавать их новым независимым государствам — бывшим республикам Союза ССР — пришлось почти что заново. И с этой точки зрения они представляют научный интерес, дают возможность глубже изучить эти процессы в принципиально иных, новых условиях. Но и в этом ряду Украина, на наш взгляд, стоит несколько особо, как большое европейское государство, оказавшееся в одной из самых горячих точек глобального политического напряжения, на острие происходящей смены существующего миропорядка.

Несмотря на интерес к Украине в России, нам не известны основательные труды российских ученых, посвященные этой проблеме. Отдельные ее аспекты освещаются чаще всего украинскими авторами в специализированных российских научных изданиях [См., напр.: Лахижа, 2012; Воронова, 2012. С. 157–165].

Заметным событием в изучении процессов становления системы государственного управления и государственной службы в Украине стали подготовка и выход в свет в 2009 году «Истории государственной службы в Украине» [Ярмиш, Сergyо́гін, 2002] и «Энциклопедии государственного управления» в 2011 году [Енциклопедія державного управління, 2011].

Проблемы государственного управления, помимо новой для Украины науки о нем, являются пред-

# УКРАИНА



ГЕРБ  
УКРАИНЫ



ФЛАГ  
УКРАИНЫ



**576 600 км<sup>2</sup>**

44-е место в мире



**37 289 000 чел.**

38-е место в мире (2020)



Расположена в юго-восточной части Европы, в пределах Восточно-Европейской равнины. Граничит с семью государствами.



Проживают представители более 14 национальностей (этнических групп). Около 80 % населения Украины составляют украинцы.

метом ряда других общественных наук: исторической, юридической и политической. Такая гносеологическая полифония и подчеркнутое внимание к государственному управлению на региональном и местном уровнях и местному самоуправлению, разграничению сфер их полномочий являются характерной особенностью украинской государственной науки и практики. Это объясняется новизной задачи и значением ее удовлетворительного решения для государства, сравнительно недавно обретшего суверенитет и, как свидетельствует опыт последних десятилетий, объективно нуждающегося в новой, отвечающей времени модели общественного управления.

Украина — большая европейская страна. Из европейских государств, полностью расположенных в Европе, она имеет самую большую территорию, расположенную в юго-западной части Восточно-Европейской равнины. Украина граничит с Белоруссией, Российской Федерацией, Польшей, Словакией, Молдавией, Венгрией и Румынией.

Украину принято считать страной восточноевропейской, хотя одну из ее областей — Закарпатскую, а также часть исторических Галиции и Буковины иногда относят к Центральной и Южной Европе. Впрочем, такая систематизация весьма условна. Куда более значимым и важным для отнесения Украины к какой-то части света или цивилизации является самоидентификация ее граждан. В этом отношении Украина, вне всяких сомнений, является страной европейской.

1 Здесь и далее используется предложенная автором хронология новейшей политической истории Украины, согласно которой история украинской республики в хронологическом порядке делится на режимы первой (Украинская народная республика, 1917–1921), второй (Украинская советская социалистическая республика, 1919–1991) и третьей (Украина, 1991 – по н. в.) республик.

Климат в Украине благоприятный для жизни и хозяйственной деятельности людей. Рельеф в основном равнинный: полесье, лесостепь и степь. Лишь 5 % территории составляют горы. Украина располагает 42,7 млн га сельскохозяйственных угодий, половина которых — черноземы. Она имеет выход к Черному и Азовскому морям. По ее территории протекает 23 тыс. рек, имеется 3 тыс. озер. Однако обеспеченность водными ресурсами недостаточная, составляет лишь 1 тыс. куб. м. По этому показателю Украина занимает одно из последних мест в Европе [Географічна енциклопедія, 1989. С. 202]. Примерно также обстоит дело и с лесными ресурсами. Леса занимают 14,3 % территории страны, что меньше не только считающихся оптимальным 19 %, но и значительно меньше, чем, например, в соседних Польше (28,7 %) и Венгрии (18 %) или в таких странах, как Германия (29 %) или Франция (27, 8 %).

Численность населения Украины на 1 января 2020 года составляла 41 879, 9 тыс. человек. Согласно другим данным (электронной переписи, проведенной в январе 2020 года) — 37 289 тыс. человек<sup>2</sup>. Расхождения объясняются тем, что перепись населения в рекомендованный ООН срок не была проведена, а методики промежуточных исчислений небесспорны. В 2015 году перепись населения в Украине в который раз была перенесена на 2020 год<sup>3</sup>. Очевидно, однако, что за интересующий нас временной период население Украины значительно уменьшилось. Согласно данным последней переписи, которая проводилась в 2001 году, численность населения равнялась 51 838, 5 тыс.<sup>4</sup> или, согласно другим данным, 48 457,0 тыс. человек. Тем не менее Украина по-прежнему сравнительно густо населена. Плотность населения здесь составляет 72,9 человека на км кв.<sup>5</sup> Для сравнения: в Российской Федерации этот показатель равен 8,7 человека на км кв. Занятыми на конец 2019 года считалось 16,4 млн человек, 1,6 млн числились безработными. За рубежом, в основном в европейских странах,

2 Дубилет: Перепись населения в 2001 году – это большой фейк. НВ, 05.02.2020. <https://nv.ua/ukraine/events/dubilet-o-perepisi-naseleniya-2001-goda-eto-bolshoy-feyk-novosti-ukrainy-50068344.html>

3 Кабинет Министров Украины. <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd>

4 Министерство финансов Украины. <https://index.minfin.com.ua/reference/people/>

5 Дубилет: Перепись населения... Указ. соч.

Рисунок 1. Этнонациональный состав населения Украины, 2001

Figure 1. Ethno-national composition of the population of Ukraine, 2001

	ЧИСЛЕННОСТЬ	ГОРОДСКОЕ	СЕЛЬСКОЕ
Украинцы	37 541 693 (77,82%)	23 658 227 (73,27%)	13 883 466 (87,04%)
Русские	8 334 141 (17,28%)	7 236 704 (22,41%)	1 097 437 (6,88%)
Белорусы	275 763 (0,57%)	217 635 (0,66%)	61 128 (0,38%)
Молдаване	258 619 (0,54%)	73 593 (0,23%)	185 025 (1,16%)
Татары крымские	248 193 (0,51%)	84 116 (0,26%)	164 077 (1,03%)
Болгары	294 193 (0,42%)	84 483 (0,26%)	120 091 (0,75%)
Венгры	156 566 (0,32%)	56 611 (0,18%)	99 955 (0,63%)
Румыны	150 989 (0,31%)	32 401 (0,10%)	118 578 (0,74%)
Поляки	144 130 (0,30%)	99 646 (0,31%)	44 484 (0,28%)
Евреи	103 591 (0,21%)	102 085 (0,32%)	1506 (0,01%)

нашли себе работу около 3,2 млн украинских граждан<sup>6</sup>. В этническом отношении население Украины довольно однородно (рисунок 1).

Кроме перечисленных, в Украине также проживают (в порядке убывания) армяне, греки, татары, цыгане, азербайджанцы, грузины, немцы, гагаузы, представители других национальностей.

Веда речь об Украине как государстве, нужно иметь в виду, что из ныне существующих одно из самых молодых. Возникло и обрело свои очертания и характеристики оно трудно и долго, в течение нескольких столетий. В известном смысле этот процесс здесь пока еще не завершен. История Украины является историей людей, создающих свою социальную организацию, свое государство в постоянной борьбе с историческими обстоятельствами и сильными внешними влияниями.

Первые государственные образования появились здесь практически одновременно с другими, возникшими на руинах римских империй и рядом с ними. Но в начале нового времени их пути разошлись. Украинские историки в поисках начала этих процессов обращают взгляд далеко в прошлое, во времена первых государственных образований, существовавших на территории современной Украины, в том числе так называемой Киевской Руси. В этом нет ничего предосудительного, ничего такого, с чем хотелось бы и нужно было бы спорить. Любое из существовавших или существующих ныне государств в той или иной мере несет в себе историческую память о прежних общественно-политических конструкциях, существовавших когда-то на их территории. Страны Восточной Европы — Белоруссия, Молдова, Россия

6 <https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Макроекономічний%20огляд.%20Липень%202019.pdf>.

и Украина — не представляют в этом отношении исключения или даже какого-то особого случая.

Первая же из известных попыток создать здесь государство в Новое время — восстание под руководством Богдана Хмельницкого (1648–1654) — происходило практически одновременно с Английской революцией (1642–1660). Там она закончилась появлением европейского государства нового типа, а в Украине в силу целого ряда обстоятельств эти процессы замедлились, растянулись во времени и пришли к завершению лишь в 1991 году.

Об Украине как о республике, суверенном государстве, субъекте международных отношений в полном смысле речь, по-видимому, можно вести с последнего десятилетия XX столетия, то есть о последних трех десятках лет. О них и пойдет разговор.

Переходя к украинской экономике, отметим, что на начало интересующего нас периода — последних лет Союза ССР — промышленный потенциал Украины был высоким и уступал только потенциалу Российской Федерации. Так, например, выплавка стали составляла около 53–57 млн тонн при общесоюзном производстве до 160 млн тонн. В отдельные годы Украина входила в первую пятерку мировых сталеплавильных государств. В последующие годы экономика Украины развивалась неравномерно, рывками, о чем можно судить по внутреннему валовому продукту (рисунок 2).

Запасы природных минеральных ресурсов и их разнообразие высоко оцениваются экспертами — в восемь баллов по десятибалльной шкале. По запасам полезных ископаемых (более 200 видов) на душу населения Украина занимает одно из первых мест среди стран Европы. Страна располагает всеми известными видами энергетических ресурсов, но обеспечивает себя энергией менее чем на 50%. Правда, нужно иметь в виду, что энергопотребление на единицу ВВП здесь в три раза превышает средний европейский показатель.

В структуре топливно-энергетического комплекса пока по-прежнему преобладает угледобыча. На газ приходится примерно 25%, на нефть — 7%. Производство электроэнергии обеспечивается в основном тепловыми и атомными электростанциями. Ее потребление за период

Рисунок 2. Внутренний валовый продукт Украины, 1990–2018\*

Figure 2. Gross Domestic Product of Ukraine, 1990–2018

	ФАКТИЧЕСКАЯ ЦЕНА (МЛРД РУБ.)	ИНДЕКС ФИЗИЧЕСКОГО ОБЪЕМА К ПРЕДЫДУЩЕМУ ГОДУ (%)	ИНДЕКС ФИЗИЧЕСКОГО ОБЪЕМА К 1990 ГОДУ (%)	ИНДЕКС-ДЕФЛЯТОР К ПРЕДЫДУЩЕМУ ГОДУ (%)
1990	167			
1991	299	91,3	91,3	196,2
1992	5033	90,1	82,3	1866
1993	148273	85,8	70,6	3435,4
1994	1203769	77,1	54,4	1053,5
1995	5451642	87,8	47,8	515,5
	ФАКТИЧЕСКАЯ ЦЕНА (МЛН ГРН.)	ИНДЕКС ФИЗИЧЕСКОГО ОБЪЕМА К ПРЕДЫДУЩЕМУ ГОДУ (%)	ИНДЕКС ФИЗИЧЕСКОГО ОБЪЕМА К 1990 ГОДУ (%)	ИНДЕКС-ДЕФЛЯТОР К ПРЕДЫДУЩЕМУ ГОДУ (%)
1996	81519	90	43	166,2
1997	93365	97	41,7	118,1
1998	102593	98,1	40,9	112,1
1999	130442	99,8	40,8	127,3
2000	170070	105,9	43,2	123,1
	ФАКТИЧЕСКАЯ ЦЕНА (МЛН ГРН.)	ИНДЕКС ФИЗИЧЕСКОГО ОБЪЕМА К ПРЕДЫДУЩЕМУ ГОДУ (%)	ИНДЕКС ФИЗИЧЕСКОГО ОБЪЕМА К 2010 ГОДУ (%)	ИНДЕКС-ДЕФЛЯТОР К ПРЕДЫДУЩЕМУ ГОДУ (%)
2000	176128			
2001	211175	108,8	71,5	110,2
2002	234138	105,3	75,4	105,3
2003	277355	109,5	82,5	108,2
2004	357544	111,8	92,3	115,3
2005	457325	103,1	95,1	124,1
2006	565018	107,6	102,3	114,9
2007	751106	108,2	110,7	122,8
2008	990819	102,2	113,2	129
2009	947042	84,9	96,1	112,6
2010	1079346	104,1	100	113,7
2011	1299991	105,5	105,5	114,2
2012	1404669	100,2	105,7	107,8
2013	1465198	100	105,7	104,3
2014	1586915	93,4	98,8	115,9
2015	1988544	90,2	89,1	138,9
2016	2385367	102,4	91,3	117,1
2017	2983882	102,5	93,5	122,1
2018	3560596	103,4	96,7	115,4

\* Источник: Государственная служба статистики Украины. <http://ukrstat.gov.ua>

с 2007 по 2017 год сократилось на 42 % — с 85,9 млн до 50,1 млн тонн нефтяного эквивалента, а производство за период с 1991 по 2017 год — на 44 % (с 279 млрд до 156 млрд кВт\*ч).

Базовыми отраслями промышленности в Украине были и остаются черная и цветная металлургия, сельское хозяйство, химическая и пищевая промышленность. В последние годы на первое место уверенно выходит агропромышленный комплекс (АПК). Он формирует около 20 % ВВП и обеспечивает почти 40 % валютных доходов от экспорта. Горно-металлургический комплекс — в недавнем прошлом главный драйвер экономики — в настоящее время дает 12–13 % ВВП и около 30 % поступлений валюты. Если за период 2014–2017 годов в добывающей промышленности наблюдалось падение (на 9 %), то в аграрном секторе — беспрецедентный рост (на 39 %) [Кривогуз, 2020. С. 23–38].

Темпы роста украинского сельского хозяйства превышают средние темпы по СНГ. Общий сбор зерновых культур за период с начала 1990-х годов до конца 2010-х вырос: зерна с 25–35 млн до 60–70 млн тонн, подсолнечника с 1,2–2 млн до 10–14 млн тонн. Их урожайность увеличилась с 20–30 до 40 ц с 1 га и с 10–15 до 20 ц с 1 га соответственно. Если по валовому сбору зерновых Украину опережает Российская Федерация, то по этому показателю на душу населения (1651 кг в 2018 году [Сельское хозяйство... 2019]) Украина в мире уступает лишь Канаде. Страна занимает вторую строчку в списке наиболее привлекательных стран для вложений в сельское хозяйство.

Вместе с тем опасения вызывает то, что в экономике страны закрепляется тенденция сырьевой ориентации и деиндустриализации. Высокая доля агросектора в ВВП и экспорте свидетельствует о свертывании многопрофильной экономической модели, ориентированной на выпуск продукции с высокой добавленной стоимостью. Продукты растительного происхождения, в том числе подсолнечник, стали основной экспортной позицией, оформив таким образом переход от промышленно-аграрной к аграрно-промышленной модели экономики. Кроме того, такая специализация сельского хозяйства несет в себе угрозу быстрого оскудения почв — главного природного богатства Украины.

Позиции, которые занимала украинская наука по целому ряду направлений научно-технического прогресса утрачены, а основные производственные фонды изношены более чем на половину. Еще большей является исчерпанность запасов энергоносителей, в первую очередь угля, нефти, природного газа. К этому нужно добавить проблемы одного из старейших в Европе угольного бассейна — Донбасса и практически неразрешимую в мыслимом временном масштабе проблему Чернобыля. Для финансирования расходов, связанных с этой технологической и экологической катастрофой, в Украине действовал

специальный налог — 12 % на фонд заработной платы [Гайдучкий, 2014]. О проблемах же Донбасса — бывшей «всесоюзной кочегарки» — красноречиво свидетельствует социально-политическая ситуация в регионе — единственный тлеющий вооруженный конфликт в Европе.

Одной из главных патологий социально-экономического развития Украины является, на наш взгляд, то, что в результате стихийного перехода к рынку возник, с одной стороны, социально не ориентированный частный производственный сектор и большой, довольно архаичный мелко-товарный уклад. И хотя влияние этой особенности было амбивалентным, мелко-товарный уклад, с одной стороны, тормозил развитие, уводил в тень значительную часть экономики, но, с другой, очевидно обеспечивал выживание страны в условиях затянувшегося кризиса — экономика оказалась разделенной и плохо управляемой. Относительно благоприятные стартовые условия нивелировались политическими факторами, стихийно сложившейся структурой народного хозяйства, недостатками управления им.

Украина находится в затяжном экономическом кризисе, из которого она не вышла и который, скорее всего, будет усугублен последствиями разразившейся в 2020 году пандемии вируса COVID-19. Но за годы, прошедшие с обретения Украиной государственного суверенитета, ее общество и государство изменились, приобрели собственный опыт общественного и государственного управления. Переход к рыночной экономике в основном завершен. 1 декабря 2005 года на саммите ЕС — Украина в Киеве об этом объявил Европейский союз (ЕС), а 17 февраля 2006 года — США. Экономика Украины стала рыночной, хотя и не стала пока социальной. Страна обладает хотя и устаревшей, но развитой социальной инфраструктурой. Она сохраняет значительный научный, промышленный и сельскохозяйственный потенциал, располагает разветвленной транспортной инфраструктурой и удобным географическим расположением, квалифицированной и высоко мотивированной рабочей силой.

В последние годы в экономике Украины наметились некоторые позитивные тенденции. В 2019 году украинский номинальный ВВП, выраженный в долларах США, вырос с 2015 года с 90,6 млрд до 131 млрд долларов США, увеличиваясь самыми быстрыми темпами в Восточной Европе. Макроэкономические показатели по итогам 2019 года, согласно данным Национального банка Украины (НБУ), составили 3 % роста ВВП, обеспеченного главным образом за счет сельского хозяйства и строительства. В 2019 году Украина собрала рекордный урожай зерновых и зернобобовых культур — около 75 млн тонн. Аграрный экспорт принес почти на четверть больше валюты, чем в предыдущем году.

Если недавно можно было говорить об Украине как о самой бедной стране региона, где средняя



номинальная зарплата в начале 2016 года составляла 180 долларов США в месяц, то сейчас на постсоветском пространстве страна отстает только от России, Казахстана и Беларуси с номинальным показателем 435 долларов США в месяц<sup>7</sup>.

С 16 июня 2008 года после ратификационных процедур Украина стала полноправным членом Всемирной торговой организации (ВТО). Страна позиционировала себя в международной торговле (рисунки 3, 4).

Существенное падение экспорта товаров с высокой добавленной стоимостью было, как уже отмечалось, следствием разрыва старых производственных цепочек, сужения географии экспорта товаров, отсутствием инвестиций в развитие.

В структуре импорта доля товаров с высокой добавленной стоимостью удерживается на уровне около 40%. Еще примерно 20% занимают минеральные продукты (природный газ, продукты нефтепереработки). Еще около 40% — это продукция со средним уровнем добавленной стоимости.

Структура импорта товаров является достаточно устойчивой и под влиянием отрицательных экономических факторов меняется несущественно, что может быть объяснено отсутствием возможности импортозамещения, а также острой потребностью в импорте энергоносителей. В структуре оптового товарооборота предприятий оптовой торговли удельный вес товаров, которые произведены на территории Украины, снизился с 71,8% в 2005 году до 42,0% в 2018 году.

В международных рейтингах Украина пока что занимает не слишком высокие позиции с тенденцией к повышению. Так, например, в глобальном рейтинге конкурентоспособности Украина с 76-го места в 2014 году переместилась на 85-е с показателем 57,0 в 2019 году<sup>8</sup>.

В рейтинге Doing Business Украина со 152-го места в 2012 году переместилась на 64-е в 2019 году (рисунки 5).

Самые высокие позиции в этом рейтинге Украина занимает по таким показателям, как разрешение на строительство (20-е место), кредитование (37-е) и защита миноритарных инвесторов (45-е). Наихудшее — доступ к электроэнергии (128-е), банкротства (148-е)<sup>9</sup>.

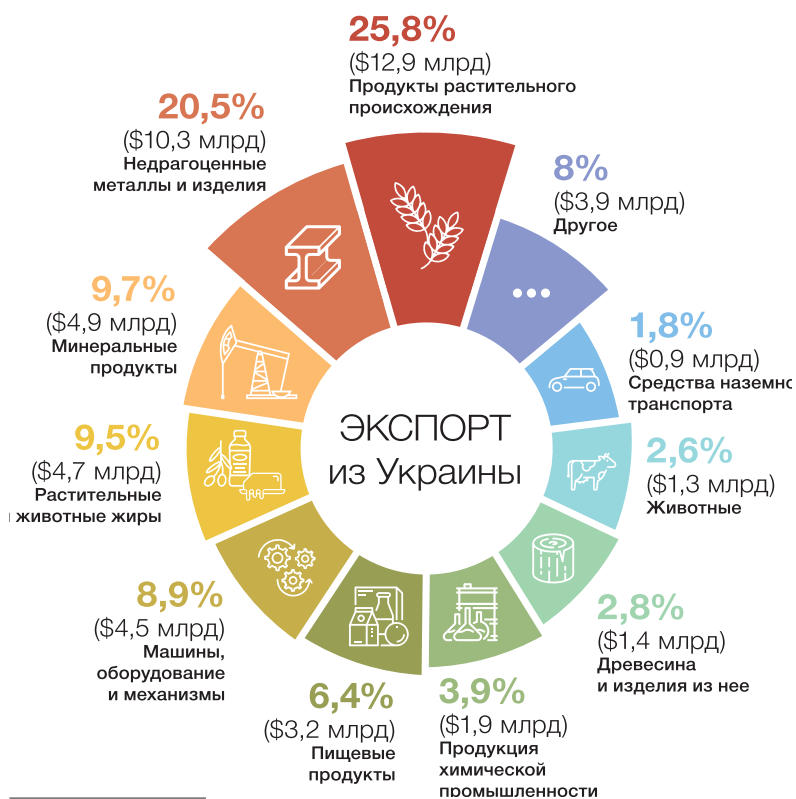
7 [https://echo.msk.ru/blog/v\\_inozemcev/2499311-echo/](https://echo.msk.ru/blog/v_inozemcev/2499311-echo/)

8 Global Competitiveness Index. <https://countryeconomy.com/government/global-competitiveness-index>

9 The World Bank. <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/ukraine>

Рисунок 3. Экспорт товаров из Украины, 2019\*

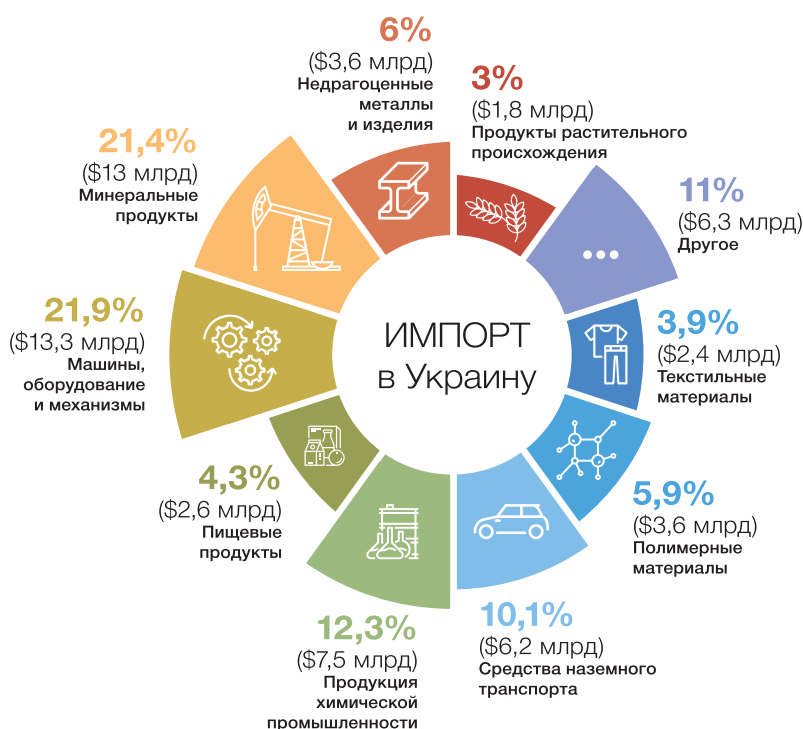
Figure 3. Export of goods from Ukraine, 2019



\* Государственная служба статистики Украины. <http://ukrstat.gov.ua>

Рисунок 4. Импорт товаров в Украину, 2019\*\*

Figure 4. Imports of goods to Ukraine, 2019



\*\* Государственная служба статистики Украины. <http://ukrstat.gov.ua>

По показателю качества человеческого потенциала Украина находится на относительно высоком 88-м месте из 189 стран на уровне 0,751<sup>10</sup>. Принимая во внимание значение этого фактора для страны, его вряд ли можно считать удовлетворительным. Как и то, что Украина находится на 14-м месте среди 150 стран мира по объемам нелегального оттока капиталов (Global Financial Integrity).

Для понимания перспектив развития страны важно отметить, что Украина определилась со своей внешнеполитической ориентацией, сплотилась в защите своего выбора, территориальной целостности и государственного суверенитета. Изменяется отношение к Украине в мире. Европейскому союзу, ранее не спешившему отвечать на желание Украины присоединиться к нему, пришлось сделать несколько встречных шагов.

Представители ЕС и Украины 21 марта 2014 года подписали политический блок Соглашения об ассоциации и об углубленной и расширенной зоне свободной торговли (СА), а 27 июня 2014 года — его экономическую часть. С 1 января 2016 года зона свободной торговли начала действовать. 1 сентября 2017 года соглашение вступило в силу. Уже в ходе имплементации СА Украина продвинулась в освоении европейского опыта ведения хозяйства и общественного управления. Либерализация товарного рынка предполагает отмену пошлин на 82,6 % украинских товаров. Начался интенсивный пересмотр технических стандартов. 18 марта 2020 года было опубликовано Совместное сообщение «Политика Восточного партнерства после 2020 года. Укрепление устойчивости — Восточное партнерство, которое обеспечивает безопасность»<sup>11</sup>. Спустя 10 лет после запуска Программы Восточного партнерства ЕС предложил проект развития сотрудничества с Украиной, учитывающий особенности этой страны и ситуацию, в которой она оказалась [Шишелина, 2020. С. 22–28].

Совет ЕС 11 мая 2020 года принял постановление о Восточном партнерстве<sup>12</sup>. Подтверждена амбивалентность программы Евросоюза для Украины. Она, с одной стороны, может рассматриваться как средство ускорения интеграции страны в ЕС, с другой — как средство сдерживания, уклонения от прямого ответа. МИД Украины в этой связи заявил, что в

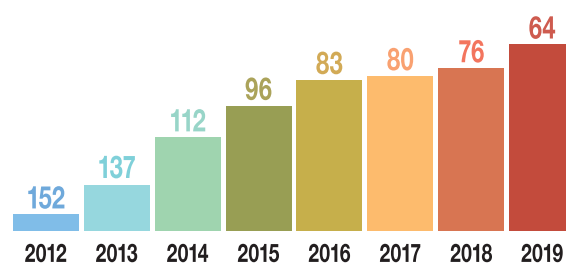
10 Гуманитарный портал. <https://gtmarket.ru/ratings/human-development-index#ukraine>

11 Joint communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: Eastern Partnership policy beyond 2020. Reinforcing Resilience – an Eastern Partnership that delivers for all. Brussels, 18.03.2020.

12 <https://m.interfax.ru/708174>. 12.05.2020. См. также: Eastern Partnership policy beyond 2020: Council approves conclusions. The European Council <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/11/eastern-partnership-policy-beyond-2020-council-approves-conclusions/>

Рисунок 5. Позиции Украины в рейтинге Doing Business, 2012–2019

Figure 5. Ukraine's position in the Doing Business rating, 2012–2019



видении будущего Восточного партнерства «Украина и в дальнейшем будет исходить из своих европейских устремления и европейского выбора <...>, настроена на дальнейшее далеко идущее углубление политической ассоциации и экономической интеграции с ЕС»<sup>13</sup>. Но, как уже сейчас видно, это потребует основательного пересмотра Украиной представлений о путях своего развития и своего места в мире.

Украина стоит лицом к лицу с большим числом вызовов как в социально-экономической, так и в политической сферах, угроз своей безопасности и территориальной целостности. Она имеет возможность ответить на эти вызовы, для этого есть необходимые предпосылки. Украина состоялась как независимое государство, выдержала испытание временем. Удалось избежать экономического краха и политической дезинтеграции. Возникшие трудности и патологии были демпфированы способностью людей к самообеспечению и самовывживанию, а также оказанной Украине помощью международных организаций и отдельных стран. Территориальную целостность страны удалось защитить и предотвратить распад страны. Хотя и медленно, но происходит процесс общественной консолидации, формирования новой политической украинской нации.

Украина и как общество, и как государство сделала свой выбор. Это максимальные степени экономической и политической свободы, демократическое правовое государство (республика), социальная рыночная экономика, открытость и интеграция в европейское сообщество. Этот исторический выбор обусловлен не столько внешними влияниями, сколько объективными внутренними и внешними условиями, в которых находилась и продолжает находиться Украина. Ее главным ресурсом являются люди. Научиться использовать этот ресурс — в этом состоит главная задача общественного и государственного управления в Украине. Даже после значительного сокращения и ухудшения качественных характеристик ее населения Украина, как уже отмечалось ранее,

13 <https://www.unian.ua/politics/shidne-partnerstvo-rada-yes-uhvalila-visnovki-shchodo-shidnogo-partnerstva-novini-ukrajina-10992185.html>

занимает относительно высокое место в мировом рейтинге человеческого развития. Прошедшие с обретения независимости и государственного суверенитета десятилетия показали, что никакого другого пути, кроме полного задействования человеческого фактора, у Украины нет. А это предполагает вполне определенные формы государственного устройства и общественного управления. Можно с уверенностью утверждать, что рамки и параметры государственного строительства в Украине объективно заданы и уяснены.

### **Конституционный строй и органы государственной власти**

Несмотря на то что об Украине как о государстве можно вести речь, на наш взгляд, лишь с 1917 года, при формировании конституционного строя третьей украинской республики мог быть и был использован опыт правового регулирования общественных отношений в сообществах и государственных образованиях, существовавших на территории современной Украины. В этом ряду могут быть названы «Русская правда» X–XI веков, Литовские статуты 1529, 1566 и 1588 годов, Договоры и установления прав и вольностей Войска Запорожского (так называемая конституция Филиппа Орлика) 1710 года, Конституция Украинской Народной Республики от 29 апреля 1918 года, законы о временном государственном устройстве Украины Павла Скоропадского, обнаруженные 26 апреля 1918 года, четыре конституции, принимавшиеся в годы второй республики: 1919, 1929, 1937 и 1978 годов. Другое дело, в какой мере этот исторический опыт государственного строительства ценен и применим в современных условиях.

Как и в большинстве новых независимых государств, образовавшихся после прекращения существования Союза ССР и признания этого факта мировым сообществом, основы конституционного строя Украины стали определяться исключительно ее конституцией. Государственное переустройство в силу радикальности необходимых изменений стало не фактом, а процессом, который продолжается.

Согласно Конституции Украины, принятой 28 июня 1996 года<sup>14</sup>, она является унитарной, демократической, парламентско-президентской республикой. Главой государства является Президент Украины. Государственная власть разделена на законодательную, исполнительную и судебную. Первая принадлежит исключительно парламенту — Верховному Совету, по-украински — Верховній Раді (в дальнейшем — ВС (Р) Украины), вторая представлена Кабинетом Министров Украины (КМ Украины), центральными органами государственной власти и ее органами на местах. Судебная власть осуществляется Конституционным судом Украины (КС Украины) и судами общей

юрисдикции — системой общих и специализированных судов различных инстанций.

Основы конституционного строя изложены в первом разделе конституции и состоят из норм-целей, норм-принципов, норм-обязательств государства перед обществом и гражданином. Так, например, в соответствии со статьей 1 этого раздела Украина является демократическим, правовым, социальным государством. Но, как считают многие эксперты, это пока что не констатация, а цель. Примером нормы-обязательства может служить статья 7, которая гласит, что государство признает и гарантирует местное самоуправление. В статье восьмой признается и действует принцип верховенства права. Это — норма-принцип.

Описание конституционного строя Украины содержит целый ряд важнейших ориентиров-принципов, таких как народный суверенитет, неделимость государства, права и свободы человека, равенство перед законом, право на равную защиту законом, народовластие, в том числе и в форме прямого народного волеизъявления, и др.

В основание конституционного строя в Украине положены политический, экономический и идеологический плюрализм, свобода экономической деятельности, гарантии права собственности и равной правовой защиты всех ее форм, общие принципы действия механизма государственной власти. Действует принцип верховенства права и верховенства конституции в национальной правовой системе. Ее нормы имеют высшую юридическую силу и являются нормами прямого действия.

В Конституции Украины указывается, что земля, ее недра, природные ресурсы принадлежат народу, и каждый гражданин имеет право ею пользоваться. Земля провозглашается конституцией основным национальным богатством Украины и находится под особой охраной государства. Правда, как оказалось, этот принцип легче провозгласить, чем обеспечить. Неутихающие споры вокруг права собственности на землю тому подтверждение. Государство в Украине пока что не научилось обеспечивать надежную защиту прав собственности, равноправие ее форм и социальную направленность экономики. Это, возможно, сегодня одна из главных его задач.

Конституция Украины в статье 17 дает определение национальной безопасности, а в статье 18 — целей внешней политики государства. Под первой предложено понимать защищенность интересов человека, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Так, в частности, запрещается образование и функционирование вооруженных формирований, не предусмотренных законом. На территории Украины не допускается размещение иностранных военных баз. Внешняя политика государства должна быть направлена на обеспечение ее национальных интересов и безопасности путем поддержания мирного и взаимовыгодного сотрудничества с членами меж-

14 Конституція України. Законодавство України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

дународного сообщества на основе общепризнанных принципов и норм международного права.

Круг органов государственной власти и должностных лиц, обладающих правом регулировать отношения, возникающие в области государственной службы в Украине, определен. Это ВС (Р) Украины, Президент Украины и Кабинет Министров Украины, где Верховная Рада устанавливает основы государственной политики, цели, задачи и принципы функционирования системы госслужбы, а Президент и КМ Украины проводят эту политику в жизнь. В том числе решают вопросы подготовки, аттестации, повышения квалификации, формирования кадрового резерва государственной службы, от которых зависит ее работа. Полномочия президента и правительства пока что не нашли ясного разграничения ни в конституции, ни в действующем законодательстве [Битяк, 2005].

Президент Украины, как уже отмечалось, является главой государства. Этот титул с 1948 года стал использоваться руководителями первой украинской республики (УНР) в изгнании. В августе 1992 года состоялся символический акт, во время которого «президент» УНР Николай Плавьюк вручил первому Президенту Украины Леониду Кравчуку грамоту, которой Украина провозглашалась преемницей УНР.

Действие это задумывалось, судя по всему, как символ. Однако его символизм не бесспорен, поскольку, обозначая историческую преемственность украинской государственности с одной, первой его формой, он нарушал ее со второй. Должность Президента Украины была учреждена 5 июля 1991 года для обозначения главы другой республики — второй украинской. Рождение третьей было провозглашено также парламентом второй — Верховным Советом УССР 24 августа 1991 года. Референдум, проведенный 1 декабря 1991 года, лишь подтвердил это. Как бы там ни было, должность появилась и первые выборы состоялись одновременно с референдумом. Президентом Украины стал председатель парламента УССР Леонид Кравчук.

Короткая история президентства в Украине полна драматизма. В 1994 году в условиях кризиса состоялись внеочередные президентские выборы, победу на которых одержал Леонид Кучма. В ноябре 1999 года Леонид Кучма в первый и пока что в последний раз в истории Украины был переизбран на второй срок. Существенным для понимания особенностей украинского постсоветского транзита и украинской государственной модели является то, что предшественник Леонида Кучмы на этом посту Леонид Кравчук согласился на проведение внеочередных выборов, а свое поражение на них признал и принял. Впервые на постсоветском пространстве произошла легитимная передачи власти от одного главы государства к другому.

В 2004 году эта традиция была нарушена. В ходе событий, названных «оранжевой революцией», президента не смогли избрать в двух турах голосования,

к ним был добавлен третий, 24 декабря 2004 года, в котором победил Виктор Ющенко. Он и стал третьим президентом третьей украинской республики, но его полномочия были урезаны. Проигравший ему Виктор Янукович смог взять реванш в 2010 году. С минимальным преимуществом на очередных выборах он победил Юлию Тимошенко и 25 февраля 2010 года вступил в должность. Однако задержаться на должности весь конституционный срок своих полномочий ему не удалось. В 2014 году Украина еще на один шаг отступила от установившейся было традиции легитимной смены и передачи власти. В результате острейшего политического кризиса Виктор Янукович покинул страну. ВС (Р) Украины счел это самоустранением и назначила досрочные президентские выборы на 25 мая 2014 года, возложив в соответствии с требованиями Конституции Украины исполнение обязанностей президента на своего председателя Александра Турчинова<sup>15</sup>.

На внеочередных президентских выборах 26 мая 2014 года чистую победу в первом туре одержал Петр Порошенко. Следующие очередные президентские выборы, несмотря на вооруженный конфликт, прошли уже в установленные конституцией сроки. Несколько неожиданную, но убедительную победу на них одержал Владимир Зеленский. Все эти политические перипетии в итоге, во всяком случае пока, свидетельствуют о том, что украинское общество отдает предпочтение легитимным формам политической борьбы, а дважды случившиеся отступления являются, скорее, исключением, чем правилом, следствием политических ошибок и некомпетентных внешних влияний.

Президент является гарантом государственного суверенитета, территориальной целостности, соблюдения конституции, прав и свобод граждан. Он пользуется правом неприкосновенности на время исполнения полномочий. Звание президента Украины охраняется законом и сохраняется за ним пожизненно, если только президент Украины не был смещен с поста в порядке импичмента. Полномочия президента во внутренней политике определены в 106 статье конституции. Он пользуется правом издавать указы и распоряжения, обязательные для исполнения, наделен статусом государственного служащего высшей категории. Конституция дает ему право останавливать действия законодательной, исполнительной и судебной власти, если они ее нарушают, приостанавливать решения других органов власти, накладывать вето на принятые законы.

Президент представляет страну в международных отношениях, руководит всей внешнеполитической деятельностью государства. Он является Верховным Главнокомандующим Вооруженных Сил, принимает решения об их применении, возглавляет Совет национальной безопасности и обороны (СНБО). Свою

15 Постановление ВР Украины от 23.02.2014 № 764-VII.



власть Президент осуществляет через свою администрацию (с 20 июня 2019 года — офис), СНБО, местные администрации.

Со времени своего введения институт президента претерпел существенные изменения. С принятием конституции 1996 года президент перестал быть главой исполнительной власти, но сохранил за собой право назначать с согласия парламента главу правительства и его членов. За ним было сохранено право отменять акты, принимаемые Кабинетом Министров Украины. Позднее законом от 9 апреля 1999 года «О местных государственных администрациях» президент был лишен права единолично назначать глав местных государственных администраций, но получил право назначать шестерых членов Конституционного суда, а внесенные в 2001 году изменения в закон «О судоустройстве» дали ему право назначать судей на первый пятилетний испытательный срок. Как уже отмечалось, существенные изменения в полномочия главы государства были внесены конституционной реформой, последовавшей за политическим кризисом осенью 2004 года. Теперь в парламенте предполагалось формирование большинства и оппозиции, правовое регулирование деятельности которой так и не было ясно определено. Одну из последних попыток сделать это предприняла фракция ВС (Рады) Украины «Оппозиционная платформа «За жизнь» в 2019 году<sup>16</sup>. Парламентское большинство представляло президенту кандидатуру главы правительства, который вносил ее на утверждение парламентом. И уже он, после своего утверждения, предлагал кандидатуры членов КМ Украины, за исключением министров обороны и иностранных дел. За президентом было также оставлено право вносить кандидатуры Генерального прокурора и главы Службы Безопасности Украины. В жизни использование президентом своих полномочий нередко было затруднено. Вето президента на принятые законы депутаты имели возможность преодолевать двумя третями голосов, что они и делали, например, при принятии Закона Украины «О Кабинете Министров» 2007 года, который сужал полномочия Президента.

Высшим органом исполнительной власти является Кабинет Министров Украины, ответственный перед Президентом Украины и парламентом, подотчетный ему. Он осуществляет свои властные полномочия через органы исполнительной власти. В состав кабинета входят премьер-министр, первый вице-премьер, пять вице-премьеров, министры. Его деятельность обеспечивается Секретариатом КМ Украины. Возглавляет Кабинет Министров Украины премьер-министр. Вопрос об отнесении тех или иных должностей исполнительной власти к категории политических и, соответственно, о порядке их замеще-

ния, подотчетности и смещения все эти годы был и в известной мере остается одним из самых сложных и запутанных вопросов в Украине, наряду с нечетким разделением полномочий исполнительной власти между президентом и правительством.

Конституция Украины очерчивает компетенцию правительства в довольно общей форме:

- обеспечивает государственный суверенитет и экономическую самостоятельность Украины;
- осуществляет внутреннюю и внешнюю политику государства, исполнение Конституции и законов Украины, актов Президента Украины;
- обеспечивает соблюдение прав и свобод граждан;
- формирует и проводит финансовую, ценовую, инвестиционную и налоговую политику, политику в области труда и занятости, социальной защиты, образования, науки и культуры, охраны природы, экологической безопасности и природопользования;
- разрабатывает государственные программы развития страны;
- обеспечивает равные условия для всех форм собственности и управление государственной собственностью;
- осуществляет подготовку и исполнение государственного бюджета;
- отвечает за обороноспособность и национальную безопасность, общественный порядок и борьбу с преступностью;
- организует и обеспечивает выполнение внешней политики государства.

Украина, как уже отмечалось, является парламентско-президентской республикой. Высшим выразителем воли народа и единственным законодателем является Верховный Совет (Рада) Украины. Традиции украинского парламентаризма возводятся к средневековому вече — собраниям городской или сельской общины, собраниям шляхты — сеймам, от земского до общенационального (вального) в литовско-польский период, а позднее, в XVII веке, казачьим «радам» в Войске Запорожском: общевойсковой, старшинской и так называемой черной — общего собрания казаков.

Слово «рада» в переводе с украинского означает совет. Используется оно часто без перевода, в чем можно усмотреть желание подчеркнуть отличия отмеченной традиции и возникших в Русской революции «советов». В XX веке в первой и второй украинских республиках предшественниками нынешнего парламента были Центральный Совет (Центральная Рада — укр.), образованный 17 марта 1917 года, и Верховные советы времени второй республики. Первый из них был созван в 1938 году, а последний избран в 1990 году. В 1991 году он был переименован в Верховный Совет Украины. С его учетом всего за годы независимости было девять созывов украинского парламента. Последний был избран 29 августа 2019 года.

16 <https://ua.112.ua/polityka/opozytsiina-platforma-za-zhyttia-vymahaie-pryinyaty-zakon-pro-parlamentsku-opozytsiiu-508446.html>

Полномочия и задачи Верховного Совета (Рады) Украины определяются Конституцией Украины и ее законами. Главными из них являются:

- внесение изменений в Конституцию Украины;
- принятие законов, назначение референдумов;
- утверждение государственного бюджета;
- определение основ внутренней и внешней политики государства;
- одобрение / неодобрение программы деятельности правительства;
- утверждение с подачи Президента его главы, министров обороны и иностранных дел, председателя Службы безопасности Украины, остальных министров — членов кабинета (с подачи его главы);
- согласие на назначение Генерального прокурора Украины;
- выдвижение трети состава Конституционного суда Украины;
- определение административного устройства;
- утверждение структуры и численности Вооруженных сил Украины, разрешение на их использование внутри страны и за рубежом;
- ратификация международных договоров и другое.

Верховный Совет (Рада) Украины состоит из 450 человек — народных депутатов Украины. Они избираются на пять лет на общих, равных и прямых выборах посредством тайного голосования. Выборы могут быть очередными и внеочередными, назначаемыми Президентом Украины. Депутатом может быть избран гражданин Украины, достигший возраста 21 года, проживающий в Украине в течение последних пяти лет и не имеющий непогашенной судимости. Очередные выборы в ВСУ проводятся в последнее воскресенье октября пятого года его полномочий.

Выборы народных депутатов Украины после внесенных в 2019 году изменений в закон проводятся по единым спискам в общенациональном избирательном округе (пропорциональная система выборов) по системе «открытых списков». Допущенные к участию партии распределяют своих кандидатов по спискам для 27 избирательных округов. Бюллетень для голосования имеет две пустые графы для номера партии и номера ее кандидата. Партии, преодолевшие пятипроцентный барьер по общенациональному списку, считаются попавшими в избранный новый Верховный Совет (Раду) Украины, а девять первых кандидатов становятся депутатами. Затем общее количество голосов делят на 450 — общее число мест в будущем парламенте — и получают число мест для партий, не считая первых девяти. Они переходят кандидатам, получившим наибольшее число голосов в регионе. Статья 78 части 2 Конституции Украины определяет, что народные депутаты не могут являться государственными служащими и не несут правовой ответственности за результаты голосования или высказывания в парламенте и его органах.

Группа из пятнадцати народных депутатов и более может создавать парламентские фракции. Руководит работой парламента председатель, первый заместитель и заместители председателя.

По Конституции Украины и Закону Украины «О судостроительстве и статусе судей»<sup>17</sup> судебная власть в Украине осуществляется в соответствии с принципом верховенства права Конституционным судом и судами общей юрисдикции в форме гражданского, хозяйственного, административного, уголовного и конституционного судопроизводства. Закон предписывает осуществление судопроизводства на государственном украинском языке, но гарантирует использование родного языка или языка, которым владеют участники процесса. Судебные органы исполняют свои функции независимо от законодательной и исполнительной властей. Их решения являются обязательными на всей территории Украины.

Суды в Украине образуют единую систему, которая строится с соблюдением принципов территориальности, специализации и судебной иерархии. Создание чрезвычайных и особых судов не допускается. Высшим судом является Верховный суд Украины (ВС Украины), вместе с ним систему формируют местные (общие, хозяйственные и административные) и апелляционные суды. В составе ВС Украины создаются Большая Палата, а также кассационные административный, хозяйственный, уголовный и гражданский суды. В системе судостроительства в Украине формируются и действуют специализированные высшие суды как суды первой и апелляционной инстанции для рассмотрения отдельных категорий дел: Высший суд по вопросам интеллектуальной собственности и Высший антикоррупционный суд.

Судьи избираются на должности собраниями судей соответствующего суда тайным голосованием сроком на три года. Председатель Верховного суда Украины и его заместители избираются на должность пленумом ВС Украины.

В течение довольно длительного времени судебная власть в Украине находилась в процессе формирования и реформирования. 21 июня 2001 года ВС Украины принял несколько законов, менявших систему судостроительства. Поправки были внесены в законы «О судостроительстве Украины», «О статусе судей», «Об органах судейского самоуправления» и в Арбитражный процессуальный кодекс. Была введена трехзвенная система судов, созданы апелляционная и кассационная инстанции для рассмотрения жалоб на решения местных судов, изменен объем прав участников судебного процесса.

В июне 2016 года была принята новая редакция Закона «О судостроительстве и статусе судей». В результате был создан новый Верховный суд, Высший

17 Закон Украины «О судостроительстве и статусе судей» от 02.06.2016 № 1402-VIII. Ліга Закон. [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T161402.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T161402.html)

специализированный суд Украины по рассмотрению гражданских и уголовных дел, Высший хозяйственный суд Украины и Высший административный суд Украины. Были созданы два специализированных суда: Высший суд по вопросам интеллектуальной собственности и Высший антикоррупционный суд. Суды общей юрисдикции были заменены окружными общими судами. Судебная реформа была позитивно оценена и международными структурами, и гражданами Украины. По некоторым оценкам, с 2015 по 2018 год доверие украинцев к судам выросло с 5 до 20 %. Всемирный банк присвоил украинской судебной системе 11,5 балла из 18 в рейтинге Doing Business 2019, что является довольно высоким показателем. Украина опередила Польшу (11 баллов), Болгарию (10,5), Гонконг (10) и Бельгию (8), при этом немного отстала от Франции (12)<sup>18</sup>.

Реформирование судебной системы продолжилось и при новой государственной администрации. В октябре 2019 года ВС Украины принял внесенный президентом проект закона об изменениях в судебной системе<sup>19</sup>. Был сокращен состав Верховного суда с 200 до 100 судей. В Высшую квалификационную комиссию судей теперь будут входить 12 членов вместо 16. При Высшем совете правосудия создается комиссия по вопросам добропорядочности и этики. Ей вменено проверять членов Высшего совета правосудия и судей Верховного суда на добропорядочность и увольнять тех, кто не соответствует ее критериям. Оценки этих и других инноваций противоречивы. Так, высказывается мнение, что они направлены на то, чтобы сделать Верховный суд Украины более послушным исполнительной власти. «Никакая реформа не состоится, — заявила председатель Верховного суда Валентина Данишевская, — если ее не воспринимает общество и не осознают на профессиональном уровне судьи». Она также отметила, что 60 тысяч дел ожидают решения, ежедневно в ВС поступают 360 дел, а в судебной системе не хватает двух тысяч судей, и очередная перезагрузка Верховного суда может попросту парализовать судебную систему<sup>20</sup>.

Происходящее с системой правосудия в Украине может быть описано с помощью предложенного Г. Хэйлом понятия «патрональная политика» [Hale, 2014]. Ее особенностью является стремление политической элиты получить и удерживать контроль над судебными и правоохранительными органами. Попыткам его устранить оказывается ожесточенное сопротивление, поскольку оно разрушает неформальные отношения, «выборочное правосудие», особенно в антикоррупционных вопросах. В том чис-

ле и по этой причине доверие населения к органам правосудия остается низким. В опросах наихудшую оценку получают прокуратура и суды. Частично реформированная полиция оценивается выше, а новая патрульная полиция еще лучше. Наивысшую оценку получила Национальная антикоррупционная служба Украины (НАБУ)<sup>21</sup>.

В выводах Индекса Восточного партнерства за 2017 год и в последних документах, принятых в этой связи в ЕС, отмечается, что правительства стран ВП должны сосредоточить свое внимание на профессионализации и независимости правосудия, а финансовая поддержка ЕС — зависеть от темпов и полноты реформ судебной системы и прокуратуры, действительной независимости антикоррупционных органов<sup>22</sup>.

В систему органов государственной власти также входят Прокуратура Украины (ПУ), на которую возложена защита прав и свобод человека, общественных интересов и интересов государства. Она представляет собой единую централизованную иерархическую систему с жестким подчинением всех ее звеньев Генеральному прокурору Украины, который назначается с согласия ВСУ.

С вступлением в 2015 году в силу Закона Украины «О Национальной полиции»<sup>23</sup> из украинского законодательства устранено понятие «органы внутренних дел». В этом украинская власть, устраняя это понятие, а также милицию как орган охраны правопорядка времен второй республики, явно усматривала некий символизм, рассчитывая поднять уровень общественного доверия к полиции, что, как мы видели выше, ей частично удалось сделать.

С марта 1992 года, когда ВС Украины принял Закон Украины «О Службе безопасности Украины»<sup>24</sup>, им и рядом других законодательных актов («О борьбе с терроризмом», «Об оперативно-разыскной деятельности», «О государственной тайне» и др.) регулируется деятельность этого государственного органа. Служба безопасности призвана защищать государственный суверенитет, конституционный строй, территориальную целостность, интересы государства и права граждан от любых посягательств.

Одним из самых молодых органов государственного управления в Украине является Национальное

18 <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/ukraine>

19 Закон України «про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» від 16 жовтня 2019 р. Верховна Рада. Офіційний веб-портал. [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66251](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66251)

20 <https://www.radiosvoboda.org/a/30220044.html> 16.10.2019.

21 Фонд «Демократические инициативы». Общественное мнение, декабрь-2017: избирательные рейтинги и рейтинги доверия [Public opinion, December 2017]. <https://dif.org.ua/article/rejtingijfojseoj8567547>

22 Eastern Partnership Index 2017. Charting Progress in European Integration, Democratic Reforms, and Sustainable Development. 2018.

23 Закон України «Про Національну поліцію» Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55082](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55082)

24 Закон України «Про службу безпеки України» від 25.03.1992. Ліга Закон. [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T222900.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T222900.html)



антикоррупционное бюро Украины (НАБУ), созданное 16 апреля 2015 года как орган, призванный предупреждать, выявлять и прекращать коррупционные преступления, совершаемые высшими государственными служащими. Как и Национальное агентство по вопросам предупреждения коррупции (НАЗК), которому вменяется формировать государственную антикоррупционную политику и ее реализацию. Агентство создано в соответствии с Законом Украины «О предупреждении коррупции»<sup>25</sup> с превентивными функциями, в частности, для проверки декларации государственных служащих, выявления фактов коррупции и должностных преступлений. В связи с возникавшими вопросами об эффективности деятельности агентства был подготовлен и принят закон о его перезагрузке, вступивший в силу 18 октября 2019 года. В 2016 году во исполнение Закона Украины «О Национальном агентстве Украины по вопросам выявления, поиска и управления активами, полученными от коррупции и других преступлений» Кабинетом Министров Украины был создан еще один государственный орган — Национальное агентство Украины по вопросам выявления, розыска и управления активами, полученными от коррупционных и других преступлений, на который возложено выявление и поиск активов, приобретенных незаконным путем.

Образование трех перечисленных органов государственной власти в Украине продиктовано актуальностью проблемы борьбы с коррупцией. По подсчетам организации Global Financial Integrity, из Украины в течение 2004–2013 годов в среднем нелегально выводилось ежегодно 11,676 млрд долларов США, а всего за этот период было выведено из страны около 116,762 млрд. В мировом индексе коррумпированности власти (Transparency International) страна в 2013 году оказалась на 144-м месте из 178. По некоторым оценкам, «клан Януковича» только в энергетике и государственных закупках присвоил не менее 10 млрд долларов США [Палій, 2015. С. 4]. Незаконно приобретенные средства оседали как в Украине, так и за рубежом. Борьба с коррупцией и по сей день остается одной из самых актуальных и самых тяжелых задач государственного управления в Украине.

В 2004 году в Украине была создана Служба внешней разведки (СЗР). Руководитель службы входит в Совет национальной безопасности и обороны Украины (СНБОУ) и подчиняется непосредственно Президенту Украины.

Государственная Таможенная служба Украины представляет собой совокупность органов исполнительной власти (собственно таможенных органов и организаций, специализированных учебных заведений и научных организаций), призванных защищать экономические интересы Украины во внешней

торговле, противодействовать контрабанде и нарушениям таможенных правил. На Государственную пограничную службу Украины возложены задачи обеспечения неприкосновенности государственной границы и охраны суверенных прав Украины в ее исключительной морской экономической зоне.

Одним из наиболее влиятельных политических государственных органов в Украине является Совет национальной безопасности и обороны Украины. В соответствии со статьей 107 Конституции Украины он координирует и контролирует деятельность органа исполнительной власти в области национальной безопасности и обороны. Решения РНБОУ вводятся в действие указами Президента Украины.

Контроль за исполнением бюджета и финансовой дисциплиной в государстве осуществляет Счетная палата Украины, создаваемая ВС Украины и ему подотчетная. Свою деятельность палата осуществляет в соответствии с Законом Украины «О Счетной палате» от 2 июля 2015 года независимо от всех других органов власти государства, что является обязательным условием эффективности ее работы.

Пенсионный фонд Украины (ПФУ) — это центральный орган исполнительной власти, осуществляющий от ее имени руководство и управление солидарной системой обязательного государственного пенсионного обеспечения.

Из представленного далеко не полного перечня видно, что система органов государственной власти не является статичной. Наряду с органами, без которых государственное управление невозможно по определению, в ней присутствуют и, по-видимому, всегда будут присутствовать органы, создаваемые для решения возникающих в процессе общественного управления новых и временных проблем. Оценка эффективности каждого отдельного органа и всей системы органов государственной власти является очень важной и очень сложной задачей, которая в современной Украине, на наш взгляд, еще далека от своего разрешения.

### **Государственное управление и государственная служба**

С обретением государственного суверенитета Украина получила внешние его атрибуты, ей предстояло наполнить его реальным правовым содержанием: создать новую систему государственного управления и государственной службы, наладить их взаимодействие с обществом, которое также находилось в процессе глубокой внутренней трансформации. «С этого времени на территории республики начинают действовать только ее собственная Конституция, законы и другие нормативно-правовые документы. В Украине начинается становление всей системы государственного управления» [Нариси історії... 2008].

Существовала ли государственная служба в годы второй республики в Украине? На этот счет есть разные мнения. Одни эксперты полагают, что ее не было,

25 Закон України «Про запобігання корупції». Ліга закон. [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T14\\_1700.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T14_1700.html)



поскольку «не было законов, которые бы регулировали исключительно государственно-служебные отношения» [Битяк, 2005. С. 19]. Другие отмечают, что, хотя закона о государственной службе не было, аппарат у государства был, и работа в нем имела свои особенности, отличалась от других видов общественно полезного труда [Дрозд, 2016. С. 82]. В любом случае приобщение к общепринятым в демократических государствах принципам и нормам организации государственного управления в Украине происходило не одновременно.

В марте 1992 года с момента создания Института государственного управления и самоуправления (ИГУС) при Кабинете Министров Украины и принятия Закона Украины «О представителях Президента Украины» эта работа началась. 27 июня 1992 года правительство создало рабочую группу для разработки закона, так называемую комиссию И. Харченко. Закон Украины «О государственной службе в Украине» был готов через год и в июне 1993 года поступил в парламент. 16 декабря 1993 года он был им принят<sup>26</sup>. Его главное значение состоит в том, что в нем были сформулированы принципы построения государственной службы. Он также определял правовой статус и обязанности государственных служащих, меры по их материальному, социальному и пенсионному обеспечению. Была введена система должностей и рангов. Управление было возложено на Главное управление государственной службы при Кабинете Министров Украины (ГУГС), созданное в 1994 году. 6 августа того же года Президент Украины издал указ «О мерах относительно осуществления структурных изменений и обеспечения руководства в сфере государственной исполнительной власти». Этим было положено начало формированию управленческой вертикали в организации государственной службы. Виды центральных и местных органов государства в Украине формировались как централизованно-сегментарная система, которая стремится к функциональному и организационному единству, обусловленному их социальным предназначением и целью деятельности [Фрицкий, 2002. С. 112]. Произошло некоторое упорядочение их структуры, насчитывавшей в разные годы от 47 до 90 органов, но и по сегодняшний день, по мнению украинских экспертов, она так и не приобрела стабильности и достаточной упорядоченности [Історія... 2009. С. 475].

Началась тонкая настройка всей системы государственной службы в той ее части, которая призвана была обеспечить профессиональную подготовку государственных служащих. В мае 1995 года были изданы два указа президента: «О мерах по совершенствованию работы с кадрами в органах исполнительной власти, с руководителями предприятий, учреждений

и организаций» и «О системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих».

Была учреждена Украинская (с 2003 года — Национальная) Академия государственного управления при Президенте Украины с филиалами (с 2004 года — региональными институтами) в Днепропетровске, Львове, Одессе и Харькове. На нее была возложена подготовка кадров для государственной службы всех четырех категорий. Подготовка магистров государственного управления была возложена на ведущие высшие учебные заведения высшего уровня аккредитации [Державна служба... 2012. С. 115]. 24 июля 1995 года Президент Украины утвердил Положение о Совете по работе с кадрами. 28 июля Кабинет Министров Украины принял постановление «О мерах по повышению квалификации государственных служащих органов государственной власти», а 4 октября — «Об утверждении Положения о порядке проведения конкурса на замещение вакантных должностей государственных служащих». К концу года были подготовлены и утверждены «Программа кадрового обеспечения государственной службы» и «Программа работы с руководителями государственных предприятий, учреждений и организаций».

В 1997 году в основном было завершено создание новой системы подготовки и переподготовки государственных служащих. Во всех регионах Украины были созданы и начали работу Центры повышения квалификации сотрудников государственных органов и органов местного самоуправления, а также руководителей предприятий, учреждений и организаций [Державна служба... 2012. С. 115].

Конституция Украины, принятая в 1996 году, определила краеугольный принцип построения всей системы государственного управления и разделения властей<sup>27</sup>, однако, как отмечают украинские исследователи, вопросы государственной службы не нашли полного разрешения [Битяк, 2005. С. 8]. Фактически произошло лишь признание необходимости выделения и регулирования такой деятельности. Но толчок был дан, и трансформация государственного управления ускорилась. Были подготовлены и приняты Законы Украины «О местном самоуправлении» (1997)<sup>28</sup>, «О местных государственных администрациях» (1999)<sup>29</sup> и др. Функции государственного управления и местного самоуправления на областном и районном уровнях были разделены. В целом же адаптация управления к новым условиям и требованиям происходила медленно и противоречиво. Президент считал необходимым создать Государственную комиссию по

27 Відомості Верховної Ради України. 1996. № 230. Ст. 141.

28 Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». ВВР. 1997. № 24. С. 170.

29 Закон України «Про місцеві державні адміністрації». Там же. 1999. № 20–21. С. 190.

26 Про державну службу. Закон України від 16.12.1993. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 252. Ст. 490.

проведению административной реформы<sup>30</sup> и в июле 1998 года предложил обсудить подготовленный ею проект мер [Концепція, 1998]. Речь шла об изменении всей системы государственного управления, новом определении задач и функций органов государственной власти снизу доверху. В 1999 году был принят Закон Украины «О местных государственных администрациях», и произошла реорганизация центральных органов государственного управления, которым в существующую структуру государственного управления был введен институт государственных секретарей. Тогда же Главное управление государственной службы было подчинено Президенту Украины, который своим указом от 11 февраля 2000 года «О повышении эффективности системы государственной службы»<sup>31</sup> сформулировал его задачу — создание эффективной, политически нейтральной и дееспособной государственной службы. 14 апреля 2000 года президент утвердил «Стратегию реформирования государственной службы», призванную завершить ее переход в новое качество — профессиональное<sup>32</sup>.

Это потребовало значительного улучшения подготовки кадров, и 9 ноября 2000 года вышел в свет указ Президента Украины «О комплексной программе подготовки государственных служащих». В нем отмечалось, что профессиональная подготовка государственных служащих предполагает: получение высшего образования по специальностям «государственное управление», обучение по программе функциональной специализации «государственная служба», обучение по специальным программам повышения квалификации, обучение в аспирантуре и докторантуре. С 2004 года в Украине начала действовать региональная сеть подразделений Главного управления государственной службы, призванная оказывать консультативно-методическую помощь органам исполнительной власти и местного самоуправления в проведении административной реформы, координации подготовки и повышения квалификации государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления, информатизации системы госслужбы и др. [Державна служба... 2012. С. 116].

Поиск оптимальной структуры государственного управления продолжался. Указом Президента Украины «О некоторых вопросах упорядочения статуса государственных служащих» от 11 июня 2001 года были введены должности государственного секретаря Кабинета Министров и государственных се-

кретарей в министерствах. Опыт сочли неудачным, и в 2003 году они были упразднены, но позднее к нему возвратились. В 2002 году появился Указ «О дополнительных мерах по обеспечению открытости в деятельности органов государственной власти».

В июне 2004 года была утверждена «Программа развития государственной службы на 2005–2010 годы», а также подготовлена программа работы с руководителями государственных предприятий, учреждений и организаций. На этой основе была подготовлена «Концепция развития законодательства о государственной службе», которая, как предполагалось, должна была стать органической составной частью административной реформы в Украине [Битяк, 2005. С. 20]. Однако события осени 2004 года внесли коррективы и в этот процесс.

Принято считать, что переориентация Украины в западном направлении и, соответственно, на европейские модели государственного управления если не началась, то значительно усилилась после политического кризиса 2004 года. Это не совсем так. Европейская ориентация Украины, в том числе и в вопросах построения системы государственного управления и государственной службы, является одной из немногих констант украинской политики. Так, еще летом 2004 года Указ Президента Украины «О концепции адаптации института государственной службы в Украине к стандартам Европейского союза» обозначил главное направление государственного строительства. Последующие годы в целом не были отмечены значительными успехами в государственном строительстве, если не считать вышедшего в 2006 году указа «О концепции развития законодательства о государственной службе в Украине», отразившего некоторые нюансы правового регулирования этих отношений, смещение центра внутренней политики государства с президента к правительству.

Период 2005–2010 годов в эволюции государственного управления получил противоречивые оценки в украинской науке. С одной стороны, утверждается, во многом справедливо, что именно в эти годы произошла окончательная переориентация государственного строительства в Украине на европейские модели.

В 2008 году было отмечено 90-летие государственной службы Украины, относившее ее начало ко времени украинского государства гетмана П. Скоропадского. В целом это было время поиска исторических корней украинской государственности. Заметной вехой в этом стала подготовка Институтом истории Украины Национальной академии наук Украины совместно с Главным управлением государственной службы и выход в свет в конце 2008 года пятитомника «История государственной службы в Украине» [Історія... 2009]. Она состояла из двухтомной коллективной монографии и трех томов документов. В монографии анализируется широкий спектр проблем, связанных с процессом построения государства, организацией государственного управления и государ-

30 Указ Президента України «Про державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи»: Указ від 07.07.97 № 620-97. Вісн. держ. служби. 1997. № 3. С. 7–8.

31 Про підвищення ефективності системи державної служби: Указ Президента України від 11.02.2000 р. II. Офіційний вісник України. 2000. № 27. Ст. 263.

32 Про Стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14.04.2000 р. II. Офіційний вісник України. 2000. № 216. Ст. 665.

ственной службы. В трех последних томах — более 800 архивных документов, от V в. до н. э. до современных. Это дает возможность проследить развитие традиции общественного и государственного управления на украинских землях с древнейших времен до современности, а также ознакомиться с организацией управления на нынешней территории Украины в составе разных государств.

С другой стороны, как отмечают многие исследователи, в этот период расцвел волонтаризм, «назначения нового премьер-министра и нового Кабинета Министров производились... без учета недопустимости прямого влияния политических факторов на формирование состава государственной службы, чреватого ее разрушением... Началась тотальная смена всего контингента госслужащих, произвол в назначении глав районных администраций и т.п.» [Битяк, 2005. С. 37]. В 2010 году было объявлено о начале очередной административной реформы как составной части программы президента Виктора Януковича «Зажиточное общество, конкурентоспособное, эффективное государство». Началась она в 2011 году, в ее рамках 18 июля 2011 года Главное управление государственной службы было реорганизовано в Национальное агентство Украины по вопросам государственной службы (НАГС), а также принят целый ряд правовых актов, регулирующих соответствующие отношения. Главным из них был новый Закон Украины «О государственной службе», принятый ВС Украины 17 ноября 2011 года. Позднее в его развитие правительство разработало и утвердило концепцию целевой программы развития государственной службы на период до 2016 года, целью которой было заявлено усиление способности системы государственной службы к разработке и реализации государственной политики.

Новый закон был содержательнее предыдущего и предполагал новый подход к регулированию отношений государственной службы. Были уточнены и детализированы такие аспекты проблемы, как процедура конкурсного отбора, вступление в должность и освобождение от нее, испытание при назначении, прохождение службы, ее организация и оценка, порядок перевода и командирования, повышение профессиональной квалификации, порядок ведения личных дел и передачи дел и имущества при освобождении от обязанностей и др.

События зимы 2013–2014 годов внесли серьезные коррективы в том числе и в процесс формирования системы государственного управления. Закон Украины «О государственной службе» № 4050-VI от 17 ноября 2011 года так и не вступил в силу. Процесс формирования государственной службы в Украине был отодвинут политическими событиями и значительно замедлился. Но в условиях, когда ее реформирование стало одним из условий заключения соглашения об ассоциации с ЕС, пришлось ускоряться. Была подготовлена новая редакция Закона Украины

«О государственной службе», и 10 декабря 2015 года он был принят. 1 мая 2016 года закон вступил в силу. В нем в известном смысле по-новому были сформулированы принципы, правовые и организационные основы государственной службы, усилена ее ориентация на поиск баланса интересов гражданина, общества и государства, уточнен порядок осуществления права равного доступа к государственной службе, основанном на их личных качествах и заслугах и др.

Согласно оценкам ЕС и Программы поддержки совершенствования управления и менеджмента SIGMA, являющейся ключевой в ОЭСР в сфере публичного администрирования, новый закон отвечает современным стандартам и практикам<sup>33</sup>. Он трактует государственную службу как особую публичную, профессиональную, политически нейтральную деятельность по исполнению задач и функций государства. Закон не содержит их исчерпывающего описания, ограничиваясь такими принципами, как:

- анализ государственной политики и ее осуществление;
- разработка и экспертиза нормативно-правовых документов и международных договоров;
- предоставление административных услуг;
- контроль за соблюдением законов;
- контроль и управление государственными финансами и имуществом;
- управление персоналом государственных органов;
- все другое, имеющее отношение к полномочиям государственного органа, определенных законодательством.

Новым законом были восстановлены упраздненные в 2003 году должности государственных секретарей, и в октябре 2016 года был объявлен конкурс на их замещение. С возвращением этого института связывались надежды на то, что государственное управление «будет развиваться по европейскому сценарию, обеспечит устойчивое и динамичное развитие общества, реализацию гражданами их прав»<sup>34</sup>.

Должности в государственной службе Украины делятся на категории и подкатегории в зависимости от порядка назначения, характера и объема полномочий, конкретного содержания работы и ее влияния на принятие окончательных решений, меры ответственности, уровня квалификации и профессиональной компетентности. Всего в государственных органах Украины, включая суды, работает около

33 Урядовий портал. Єдиний веб-портал викнавної влади України. 19.04.2019. <https://www.kmu.gov.ua/news/intervyyu-golovini-nacionalnogo-agentstva-z-pitan-derzhavnoyi-sluzhbi-kostyantina-vashchenka-gazeti-den-72-73-2019>

34 Ігор Коліушко, Вікторія Дерезь. Державні секретарі міністерств: старт нової управлінської реформи. [https://dt.ua/internal/derzhavni-sekretari-ministerstv-startnovoyi-upravlinskoyi-reformi\\_.html](https://dt.ua/internal/derzhavni-sekretari-ministerstv-startnovoyi-upravlinskoyi-reformi_.html)



250 тыс. человек (рисунок 6). Это примерно 7 человек на 1 тыс. чел. населения<sup>35</sup>.

Специфическими признаками статуса государственного служащего в Украине является то, что их права и обязанности устанавливаются в границах компетенции органов, в которых они служат. Деятельность и служебный рост государственного служащего зависят от задач и функций соответствующего органа государственного управления. В этом контексте должность, занимаемая госслужащим, является носителем содержания выполняемой им работы, ее наполнением [Карпа, 2017].

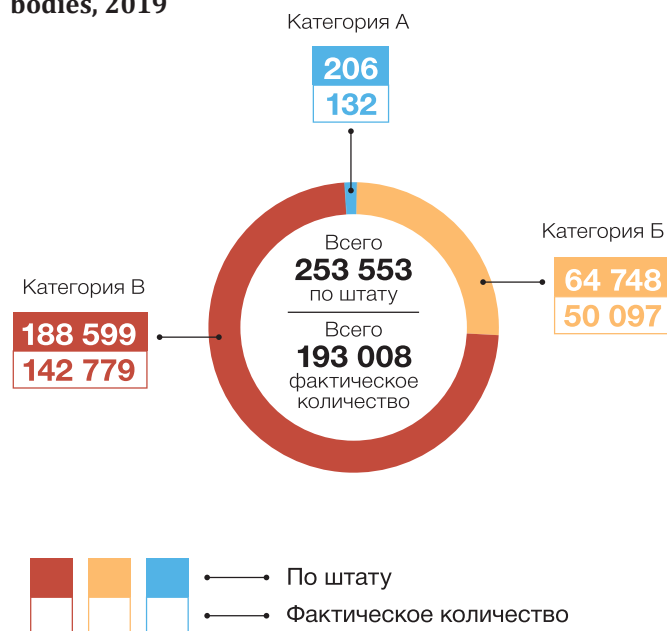
Правовой статус государственного служащего в Украине определяется Конституцией Украины, Законом Украины «О государственной службе», другими законами. Под правовым режимом государственного и муниципального служащего в Украине понимается система взаимосвязанных правовых средств, основанных на общих принципах и обеспечивающих устойчивое нормативное регулирование этой области общественных отношений, отражающих строгость правового режима, меру их соответствия интересам субъектам права и определяющих допустимый уровень их активности. В 2020 году статья 5 закона была дополнена еще одним пунктом, который распространяет на государственных служащих действие Закона Украины «О предупреждении коррупции». А также ратифицированными ВСУ международными договорами, ее постановлениями, указами Президента Украины, актами Кабинета Министров Украины и Национального агентства Украины по вопросам государственной службы. На государственных служащих распространяется нормы законодательства о труде, не урегулированные Законом Украины «О государственной службе». Особенности правового регулирования госслужбы в системе правосудия определяются законодательством о судостроительстве и статусе судей.

Законом определены категории должностей государственной службы. Категория «А» (высший корпус государственной службы) включает в себя должности госсекретаря Кабинета Министров Украины, его заместителей, госсекретарей министерств, руководителей центральных органов исполнительной власти, не являющихся членами Кабинета, и их заместителей, руководителей аппаратов Конституционного суда Украины, Верховного суда и высших специальных судов, руководителей секретариата Высшего совета правосудия, Высшей квалификационной комиссии судей Украины, главы Государственной судебной администрации Украины и его заместителей, руководителей государственных служб в других государственных органах, юрисдикция которых распространяется на всю страну, и их заместителей.

35 По данным Национального агентства Украины по вопросам государственной службы. <https://data.gov.ua/dataset/194ca0af-f14f-463e-b648-a15492fe3ba7> 09.05.2020.

Рисунок 6. Число работающих в государственных органах Украины, 2019

Figure 6. Number of employees in Ukraine state bodies, 2019



К категории «Б» отнесены должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов, юрисдикция которых распространяется на один или несколько субъектов административно-территориального деления страны; руководителей и заместителей руководителей структурных подразделений государственных органов независимо от уровня их юрисдикции. К категории «В» отнесены все остальные должностные лица государственного управления.

В 2019 году в категорию «А» были включены должности руководителя аппарата ВС Украины и его заместителей, а также руководителя «вспомогательного органа» («офиса»), создаваемого Президентом Украины.

Кабинет Министров Украины постановлением от 15 января 2020 года утвердил схему должностных окладов государственных служащих. В 2020 году Правительство отказалось от принятого ранее исчисления окладов госслужащих по коэффициенту соотношения к минимальному размеру должностного оклада, отдав предпочтение их абсолютному значению: от 37 800 гривен у высшей категории госслужащих А-1 до 8000 гривен у нижней категории В-3<sup>36</sup>. Также установлены различные надбавки к должностному окладу: за ранг, за выслугу лет, за интенсивность труда и выполнение особо сложных заданий. Служащие получают дополнительные выплаты в качестве пре-

36 Постанова Кабінету Міністрів України від 15 січня 2020 р. № 16. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 р. № 15. <https://ips.ligazakon.net/document/view/KP200016?an=1>



мий и помощи. Средняя заработная плата в Украине, по данным Министерства финансов, в марте 2020 года составляла 11 446 гривен<sup>37</sup>.

### Местное самоуправление в Украине

Важнейшей формой публичной власти для такой страны, как Украина, является местное самоуправление (МСУ). Под ним понимают право территориального сообщества (громады) — жителей одного или нескольких населенных пунктов: деревни, поселка или города — самостоятельно решать вопросы, которые они могут разрешить без участия государства.

Вопрос об оптимальной системе МСУ и его взаимодействии с органами государственной власти, разграничения их полномочий чрезвычайно важен и актуален. Как в силу общей специфики этого феномена и его значения, так и в силу особенностей страны принцип местного самоуправления был и остается одним из важнейших признаков демократического государства. История украинского народа долго складывалась так, что он не мог рассчитывать на сколько-нибудь значительную помощь государства. Жившие и живущие в этой стране люди привыкли рассчитывать на самих себя. Эта исторически сложившаяся черта национального характера помогла Украине выжить в первые, самые сложные годы независимости и делает вопрос о МСУ одним из центральных, таким, от правильного разрешения которого во многом зависит ее будущее.

Реформирование, а фактически возрождение местного самоуправления в Украине началось еще в годы второй республики. Была предпринята попытка осуществить на деле власть советов как главный сущностный ее принцип. Сделать этого не удалось не только в силу кратковременности соответствующих реформ и сопротивления им, но и, по-видимому, в силу несостоятельности политической модели. Декларация о государственном суверенитете Украины, принятая 16 июля 1990 года, положила конец затянущемуся эксперименту, новая конституция провозгласила принцип разделения властей.

В 1992 году был принят Закон Украины «О местных советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении». С его принятием в Украине началась ликвидация политической модели второй республики («всевластия» советов и их прямой подчиненности по вертикали и по горизонтали высшему совету и партийному комитету), формирование новой системы государственного управления, в которой бы оно через местные государственные администрации, представителей президента соединялось с широкой самодеятельностью граждан, местным самоуправлением. Первый опыт оказался неудачным и привел к ослаблению государственной власти при фактической беспомощности местного самоуправления.

Вплоть до 1994 года в Украине существовала трехуровневая система государственного управления: центральные государственные органы, представители президента и органы местного самоуправления, последние с минимальными полномочиями и отсутствием опыта участия в общественном управлении. Первая реальная попытка разделения государственной власти и местного самоуправления была предпринята в 1994 году с принятием Закона Украины «О формировании местных органов власти и самоуправления». Должность представителя президента и местные государственные администрации были упразднены, а на исполнительные комитеты областных и районных советов возлагались полномочия как органов самоуправления, так и органов государственной власти на местах. Возглавлялись председателями, избираемыми на прямых выборах. Довольно быстро выяснилось, что предложенная система управления внутренне крайне противоречива и чревата конфликтом, который и разразился в 1994–1995 годах. Он был частично урегулирован в июне 1995 года путем заключения между Президентом Украины и Верховным Советом (Радой) Украины Конституционного соглашения. Главами местных администраций были назначены председатели советов с предоставлением им полномочий и функций исполнительной государственной власти на местах<sup>38</sup>.

Принятие новой Конституции Украины 26 июня 1996 года мало что изменило в организации местного самоуправления. Соответствующий раздел был самым слабым, а вносившиеся предложения, направленные на его усиление, были отвергнуты. Это не могло не отразиться на качестве Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине», принятом 26 мая 1997 года<sup>39</sup>. В последние годы на этом направлении обозначились подвижки. Приходит понимание необходимости радикального пересмотра существующей модели общественного и государственного управления третьей республики. Изменения в упомянутый закон с момента его принятия вносились 136 раз.

В целом правовой фундамент местного самоуправления в Украине заложен. В ней действуют Европейская хартия местного самоуправления, Всемирная декларация местного самоуправления, Европейская декларация прав городов, Хартия конгресса местных и региональных властей Европы, Европейская хартия городов. Правовой основой местного самоуправления в Украине является Конституция Украины, Закон Украины «О местном самоуправ-

38 Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової конституції України»: Укладений 08.06.95. Вісн. держ. служби. 1995. № 2. С. 6–28.

39 Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» Законодавство України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/місцеве%20самоврядування%20в%20україні>

37 Министерство финансов Украины. <https://index.minfin.com.ua/labour/salary/average/2020/>

лении», нормативно-правовые акты, принимаемые на этом основании, а также акты местного самоуправления, принятые в рамках их компетенции.

Местное самоуправление осуществляется территориальными общинами (громадами) как непосредственно, так и через сельские, поселковые и городские советы и их исполнительные органы, представляющие интересы жителей этого административно-территориального образования, имеющего административный центр, которые в совокупности и составляют общину (громаду). В этом смысле используется и расширенное понимание термина община (громада) как область, район, город и городской район, поселок или село. Представительными органами местного самоуправления являются советы народных депутатов.

Система местного самоуправления в Украине включает в себя территориальную общину (громаду), сельский, поселковый, городской совет и их исполнительные органы, старосту, районные и областные советы сверху и органы самоорганизации и самоуправления внизу. Советы могут создавать исполнительные органы — исполнительные комитеты и др., подконтрольные им или органам государственной власти в части делегированных им полномочий.

Главным должностным лицом территориальной общины (громады), председательствующим на заседаниях соответствующего совета, является сельский, поселковый, городской председатель (голова), избираемый всеми ее жителями прямым тайным голосованием сроком на пять лет. В селе или поселке, объединившемся вместе с другими населенными пунктами в территориальную общину (громаду), жители избирают старосту на срок полномочий ее совета, который входит в ее исполнительный орган.

Материально и финансово деятельность местного самоуправления обеспечивается движимым имуществом, доходами местных бюджетов. Территориальные общины (громады) вправе объединять объекты коммунальной собственности и средства бюджетов для выполнения общих проектов, финансирования коммунальных предприятий, организаций и учреждений, создаваемых ими.

Государство также принимает участие в формировании доходов местного самоуправления и обязано компенсировать его расходы, возникшие вследствие решений органов государственной власти. Прошедшее в последние годы некоторое, даже не очень значительное, перераспределение средств в пользу территориальных общин (громад) заметно оживило их жизнь и зримо изменило облик городов, в первую очередь областных центров. В последнее время, о чем свидетельствуют главы украинских городов, государство нередко перекладывает на органы местного самоуправления непредвиденные расходы, вызванные войной и борьбой с эпидемией, что значительно замедлило процесс формирования и укрепления всей системы местного самоуправления.

Тем не менее выборы в органы местного самоуправления в Украине по своему значению приближаются к другим общенациональным выборным кампаниям и могут в зависимости от проведения и результатов значительно ускорить или, наоборот, замедлить процесс формирования и совершенствования всей системы общественного управления. Порядок проведения выборов с 8 сентября 2015 года определяется Законом Украины «О местных выборах»<sup>40</sup>.

Сущность, правовое положение и структура местного самоуправления в Украине хорошо иллюстрируют важную особенность формирующейся системы общественного и государственного управления — выход из революционной ситуации, во многом импортированной и заимствованной в Украину в начале прошлого века, в которой декларированное «полновластие советов» скрывало партийную диктатуру, и движение к более демократичным, стабильным и естественным формам.

### Пути совершенствования государственного управления

Мы упоминали несколько попыток проведения административной реформы в Украине. Их предпринимали все без исключения государственные администрации в интересующий нас период. Но по-настоящему она началась в 2016 году. Планка была поднята высоко: «Перезагрузить государственное управление и выстроить европейскую систему, ориентированную на общество, а точнее — на клиента», главным маркером которой были бы права человека<sup>41</sup>. Сразу после острейшего политического кризиса 2013–2014 годов был предложен и начал осуществляться Национальный проект «Децентрализация»<sup>42</sup> — комплекс изменений в законодательстве Украины, основной целью которого были заявлены развитие прямого народовластия и с этой целью передача полномочий и бюджетных средств от государственных органов органам местного самоуправления.

Проект предполагает, в частности: изменение территориально-административного устройства, уменьшение количества районов и их реорганизация, усиление местного самоуправления, наделение его ресурсами управления посредством передачи на места максимального объема полномочий, образование территориальных общин (громад), введение института префектов. Реформа предполагает два уровня самоуправления: нижнего — укрупненных

40 Закон України «Про місцеві вибори» Законодавство України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/про%20місцеві%20вибори>

41 Урядовий портал. Сдиний веб-портал викнавної влади України. 19.04.2019. <https://www.kmu.gov.ua/news/intervyu-golov-nacionalnogo-agentstva-z-pitan-derzhavnoyi-sluzhbi-kostyantina-vashchenka-gazeti-den-72-73-2019>

42 Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Законодавство України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>

территориальных общин (громад) и высшего — регионы, основой которых должны были стать области, автономии и города с особым статусом.

Вместо нескольких районов предполагается создать четыре — шесть уездов (повітов) с населением от 150 до 400 тыс. человек. В стране должно остаться 120–130 уездов. Ниже в новой административной иерархии намечено расположить общину (громаду) — объединение нескольких сел, поселков и городов, т. е. некоторое укрупнение ныне существующих нижних административных единиц с целью предоставить им большую автономию — финансовую и управленческую. В селах с населением более 50 человек представителем власти предполагается иметь старосту. В перспективе запланировано введение институт префектов, которым предполагалось вменить общее наблюдение за соблюдением Конституции и законов Украины органами местного самоуправления.

Осуществление реформы территориально-административного устройства и государственного управления, актуальные сами по себе, открывающие путь к формированию новой, более соответствующей особенностям страны и ситуации модели государства, имеет большое значение и для урегулирования делящегося уже более шести лет вооруженного конфликта. С этой целью был подготовлен законопроект о внесении изменений в Конституцию Украины<sup>43</sup>. Законопроект разрабатывался Конституционной комиссией с учетом Европейской хартии местного самоуправления и получил позитивную оценку Венецианской комиссии.

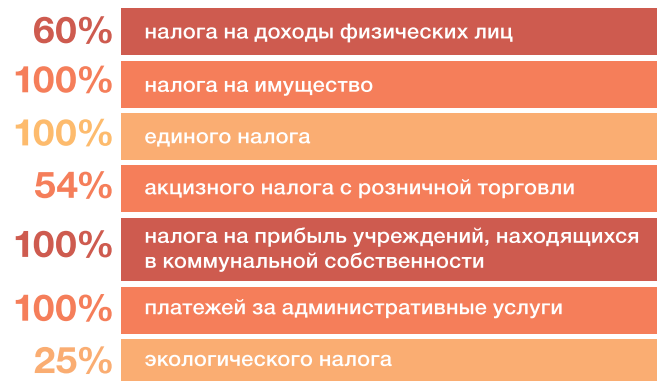
Проект предполагал децентрализацию власти и усиление местного самоуправления, изменение административно-территориального устройства, размежевание полномочий, порядок разрешения правовых споров. 29 августа 2019 года законопроект был отозван в связи с неоднозначной общественной реакцией на него и острыми разногласиями в парламенте. Главной причиной разногласий стало опасение, что предлагаемые изменения легализуют активизировавшиеся выступления сепаратистов. Законопроект учитывал положения так называемых Минских соглашений от 12 февраля 2015 года. Им было предусмотрено, что особенности осуществления местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей определяются отдельным законом. Такой закон был подготовлен и принят<sup>44</sup>. Конфликт разрешить это пока что не помогло, а проведение реформы затормозилось. Но реформа продолжилась в части перестроения территориально-административного устройства на местном уровне. Процесс образования объединенных территориальных громад (ОТГ)

43 Проект Закона про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Верховна Рада України. Офіційний сайт. [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812)

44 Закон України про особливий порядок самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей. Законодавство України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>

### Рисунок 7. Средства, поступающие в распоряжение объединенных территориальных громад

Figure 7. Funds at the disposal of the united territorial communities



развивался. Первые 159 ОТГ появились в 2015 году. В следующем 2016 году их было уже 366, в 2017-м — 665, в 2018-м — 753 и в 2019 году по состоянию на ноябрь — 1002 объединенные территориальные громады. В них на тот момент проживало 11,2 млн чел., что составляло треть населения страны<sup>45</sup>.

Важнейшим элементом проекта стало значительное финансовое укрепление самоуправления в Украине. После внесения в январе 2015 года изменений в Налоговый и Бюджетный кодексы объединенные общины (громады) получили в свое распоряжение следующие виды доходов бюджета (рисунок 7).

Государство поддерживает процесс формирования ОТГ. После объединения они переходят на прямые отношения с государственным бюджетом и могут утверждать местные бюджеты самостоятельно в удобное для них время. Собственные доходы местных бюджетов выросли с 2017 по 2019 год более чем в два раза<sup>46</sup>.

По общему убеждению, реформа административно-территориального устройства и Национальный проект «Децентрализация» стали наиболее успешными и поддерживаемыми населением реформами последнего времени. Исследование, проведенное в 2019 году, показало, что 58 % граждан Украины убеждены, что они необходимы. А среди тех, кто уже живет в объединенных территориальных громадах, таких было 63 %. За период с 2015 года поддержка процесса объединения общин (громад) выросла с 21,6 до 36,5 % в 2018 году. 73 % опрошенных граждан заявили, что они заметили положительные изменения в этой связи, а 80 % — о том, что они знакомы с целями и осуществлением реформы<sup>47</sup>.

45 Национальний проект «Децентралізація». Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. [https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/378/10.02.2019\\_ukr.pdf](https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/378/10.02.2019_ukr.pdf)

46 [http://cost.ua/news/637-local\\_budgets\\_2019/](http://cost.ua/news/637-local_budgets_2019/)

47 KIIS, Council of Europe. 2019. [https://www.kiis.com.ua/materials/pr/20191103\\_decentralisation/decentr\\_ukr.pdf](https://www.kiis.com.ua/materials/pr/20191103_decentralisation/decentr_ukr.pdf)



## Цифровая трансформация государственного и муниципального управления. Электронное правительство

В Украине, как и в других развитых странах, важнейшим ресурсом становится информация, и в ней сохраняются условия для ускорения информатизации и общества, и управления, и производства. Это и традиция соответствующих научно-образовательных школ-центров, в частности, ведущей в 1960-е годы в Союзе ССР научной школы В. Глушкова, относительно высокий уровень образования, в том числе и в области IT-технологий. Предполагается, что число занятых в IT-секторе экономики в течение пяти лет удвоится, уже сегодня заработная плата в нем в шесть раз превышает среднюю по стране [Тертичный, 2018. С. 333].

В силу некоторых особенностей украинского общества требование к государственному управлению быть открытым, гибким и прозрачным имеет большое значение. А это в том числе предполагает переход к электронному управлению. Это может не только повысить его эффективность (задача исключительно актуальная и важная для Украины сегодня), но и обеспечить контроль за действиями власти со стороны граждан, и, как следствие, повысить доверие с их стороны к системе и институтам государственного управления; которое, по общему убеждению, находится сегодня в Украине снова (после краткого периода явно завышенных ожиданий после избрания Владимира Зеленского и образования монобольшинства в парламенте) на критически низкой точке.

В Законе Украины «Об основных принципах построения информационного общества в Украине на 2007–2015 гг.», принятом в 2007 году, можно обнаружить своего рода модель новой Украины и нового украинского государства. Они должны стать информационными, что означает в том числе ориентироваться на «интересы людей, открытое для всех динамичное развивающееся общество, в котором каждый может создавать и накапливать информацию и знания, иметь к ним свободный доступ, использовать их и обмениваться ими, с тем чтобы дать возможность каждому человеку в полной мере реализовать свой потенциал, способствуя общественному и собственному развитию и повышая качество жизни»<sup>48</sup>.

Развитие электронного управления в Украине проходило те же этапы, что и в других странах. Вначале создаются автономные веб-ресурсы министерств и ведомств. Затем в них появляются элементы интерактивности. На следующем этапе предоставляется возможность прямого контакта граждан и органов управления, например, возможность в режиме online заплатить штраф, заказать паспорт и т. п. А далее

предполагается создание объединенных порталов различных ведомств и служб, через которые становится возможным осуществлять любые виды транзакций. На последнем этапе должна быть создана электронная система государственного управления на основе единых стандартов, а также государственного портала с единой точкой доступа для граждан и бизнеса. В Украине, как и в других государствах, принято считать, что высшей точкой всего этого процесса станет система электронного волеизъявления граждан.

В практическую плоскость решение задачи внедрения электронного управления в Украине было переведено в 2010 году в рамках Концепции развития электронного управления в Украине<sup>49</sup>. В ней оно определяется как один из инструментов развития информационного общества и как форма организации государственного управления, повышающая его эффективность. Более того, речь в документе совершенно обоснованно идет о новом типе государства — государстве обслуживающем, сориентированном на удовлетворение потребностей граждан. Так вопрос до этого еще никогда не ставился.

Основным элементом электронного управления концепция называет электронное правительство, под которым понимается единая инфраструктура межведомственного автоматизированного информационного взаимодействия органов государственной власти между собой, с органами местного самоуправления, гражданами, субъектами хозяйственной деятельности. В концепции справедливо указывалось на то, что многочисленные перечисленные в документе проблемы внедрения электронного управления не могут быть решены в отдельных его звеньях или субъектах и что основным механизмом взаимодействия между всеми участниками общественного управления и его объектами должен стать электронный документооборот с использованием электронной цифровой подписи. План, помимо прочего, предполагал:

- комплексную оценку готовности страны к предлагаемым инновациям в управлении;
- создание электронной системы учета и рассмотрения обращений граждан;
- подготовку кадров;
- перечень государственных реестров и органов, их ведущих;
- нормативно-правовое обеспечение.

Последнее в интересующий нас период можно разделить на несколько этапов.

Первый (1998–2006 годы) озаглавлен принятием Законов Украины «Об электронных документах и электронном обороте документов», «О националь-

48 Закон України. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки. Законодавство України. [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T070537.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T070537.html)

49 Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р. Офіційний вісник України. 2010. № 97. Ст. 48. [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KR102250.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR102250.html)



ной программе информатизации», «Об электронной цифровой подписи», ряда правительственных актов, которые положили начало формированию нормативно-правовой базы информатизации. Органом, на который было возложено управление процессом и исполнение соответствующего плана действий, стало Государственное агентство по вопросам науки, инновации и информатики.

На втором этапе были приняты Законы Украины «Об основных принципах развития информационного общества в Украине на 2007–2015 гг.», «О защите информации в информационно-телекоммуникационных системах», а также ряд других нормативно-правовых документов, их детализирующих.

В рамках формирования модели «электронного правительства» (e-government) предполагалось сформировать четыре уровня — сферы взаимодействия:

- 1) органы управления — органы управления (G2G);
- 2) органы управления — хозяйственные структуры (G2B);

3) органы управления — граждане (G2C);

4) органы управления — их сотрудники (G2E).

Основной этап развития электронного управления начался в 2015 году с принятием так называемого Коалиционного соглашения парламентских фракций и Стратегии устойчивого развития «Украина-2020».

В том же году произошло разделение электронного управления на две модели: e-Gov 1.0. и e-Gov 2.0. Первая — базовая модель, основана на предоставлении доступа к получению электронных услуг гражданами через веб-ресурсы органов государственной власти и местного самоуправления. Вторая относится к государственной политике и имеет целью повысить прозрачность и эффективность государственного управления, чтобы в конечном счете «отдать правительство в руки граждан» на основе принципов Web 2.0.

В целом, хотя на сегодняшний день Украина находится чуть выше середины списка стран в рейтинге ООН The United Nations E-Government Survey: E-Government for the People, где оценивается готовность и возможности национальных государственных структур в 190 странах в использовании информационно-коммуникационных технологий для предоставления гражданам государственных услуг<sup>50</sup>, задача перехода на электронное управление осознана и решается. Это само по себе стало одним из немногочисленных, но убедительных свидетельств того, что в Украине присутствует понимание императива украинского государственного строительства, сопряженного с большими трудностями, но и одновременно открывающего большие перспективы. Украинское государство, если оно желает состояться, не может строиться по лекалам прошлого или даже позапрошлого столетий.

В Украине происходит переход к информационному обществу, информационные технологии проникают во все сферы жизни. В государственном управлении все чаще используются online-совещания высшего государственного руководства с представителями центральных и местных государственных органов, СМИ, институтов гражданского общества. Граждане получают возможность виртуального общения через официальные интернет-порталы, созданные практически во всех органах государственного управления. Вместе с тем можно констатировать, что формирование системы электронного управления находится в Украине в своей начальной стадии.

Ощущается настоятельная потребность информационного обеспечения развития территорий и региональной государственной политики. Осознана и декларирована необходимость разработки модели информационной системы, объединяющей национальные центры и соответствующие структуры и службы на местах и обеспечивающей их необходимой для управления информацией. Обострилась проблема унификации и информационных отношений, выработки информационной стратегии в целом.

### Выводы

Украине после выхода из Союза ССР и обретения полного государственного суверенитета пришлось заново формулировать принципы и создавать основы государственного управления и государственной службы.

За прошедшие три десятилетия они были в основном созданы, но делать это пришлось в условиях, когда институт государства в его сложившейся форме стал проявлять очевидные признаки неадекватности новым условиям. Оно в его современном состоянии во всех имеющихся формах все хуже исполняет роль социального регулятора внутри стран и основного актора международных отношений. Это не было учтено и в новом независимом государстве Украина, была предпринята попытка выстроить его по лекалам типичного европейского демократического государства. Сделать этого не удалось.

Обретение собственного государства, вопреки ожиданиям, оказалось не актом, а процессом. В Украине он не завершен за тридцать прошедших лет, что косвенно подтверждается перманентным продолжающимся реформированием всей системы государственного управления. Более того, в Украине он дважды прерывался острейшими политическими кризисами. Единственным удовлетворительным объяснением этому может быть то, что украинское общество опередило в своем развитии украинское государство и отвергает предлагаемые ему модели.

Перед украинской общественной наукой и политическим классом Украины стоит задача концептуального теоретического переосмысления цели государственного строительства, поиска таких моделей

50 Рейтинг стран по уровню развития электронного правительства. NONEWS.<https://nonews.co/directory/lists/countries/e-government>

государства и системы государственного управления, которые бы отвечали требованиям времени и потребностям всесторонней ускоренной модернизации. Украине это сделать легче, так как, в отличие от других «старых» европейских государств, нет необходимости демонтировать большое число старых конструкций, которые работают все хуже, но которые нечем и некогда заменить.

Система государственного управления в Украине выявила свою несостоятельность. Она, с одной стороны, сохраняла элементы революционной, советской, временной по своей сути системы организации государственной власти в годы второй (советской) украинской республики. Тогда государственная власть, которая поначалу представлялась средством полного одномоментного преобразования общества и управления в нем, с осознанием его неосуществимости постепенно превращалась из средства в цель и вела к крайним формам этатизма, подавления общества государством. Понимание этого в украинской политической науке и науке о государстве присутствует<sup>51</sup>. Но отсутствует пока понимание неприменимости метода копирования существующих государственных моделей, даже самых продвинутых и передовых. Не принимали в расчет не только особенности страны, что привело, как мы уже отмечали ранее, к двум «революциям» («оранжевой» в 2004 году и «революции достоинств» в 2014 году), но и вполне проявившемуся несоответствию существующих моделей управления и государства

51 См., напр.: Гонціяз Я. Державне управління в контексті європейської інтеграції: аналітичний огляд. <http://parliament.org.ua/wp-content/uploads/2016/04/21.pdf>

изменившимся условиям. Это показал, в частности, глобальный политический кризис, разразившийся в связи с эпидемией COVID-19 и реакцией на него. Говоря другими словами, Украина пыталась вписаться в мир, которого уже нет, вместо того чтобы продемонстрировать на собственном примере некоторые черты нового приходящего мира.

Если, как утверждает, например, В.М. Барышников, принципы организации государственного управления в Украине не отличаются от общепринятых и государственная служба строится как «механизм осуществления целей и задач государства» [Державна служба, 2012. С. 20], встает вопрос о том, чем вызвано отмеченное нами неприятие обществом предлагаемых ему моделей и перманентная незавершенность процесса государственного строительства в Украине. По-видимому, это объясняется одной из двух причин. Либо сами эти принципы и конкретные формы, в которых они сегодня воплощены, устарели. Либо они непоследовательно воплощаются в предлагаемых моделях нового украинского государства. На наш взгляд, в данном конкретном случае имеет место и то, и другое.

Украина как государство, вопреки сомнениям и прогнозам, состоялось. Существование страны с этой стороны обеспечено. Но весь опыт государственного строительства в ней свидетельствует о том, что весьма эклектичная и крайне неустойчивая модель третьей республики не отвечает потребностям ее модернизации, успешного поиска своего места в меняющемся мире и требует концептуального, политически не конъюнктурного пересмотра в направлении большего соответствия особенностям страны и императивов ее сохранения и развития.

## Литература

- Галецький Л. С., Чернієнко Н. М., Брагін Ю. М., та ін. Атлас «Геологія і корисні копалини України». Під ред. Л. С. Галецького. Київ: УЦПТ «Геос-XXI століття», 2001.
- Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади. Харків: Право, 2005.
- Бойко О. Д. Україна: від путчу до Пущі (серпень-грудень 1991 р.). Ніжин: Видавництво «Аспект-Поліграф», 2006.
- Воронова Т. В. Основные направления реформирования государственного управления в современной Украине. *Вестник государственного и муниципального управления*. 2012. № 4. С. 157–165.
- Гайдуцький П. І. Незалежна економіка України. Київ: ТОВ «Інформаційні системи», 2014.
- Географічна енциклопедія. Київ. 1989.
- Державна служба: підручник у 2 т. Під ред.: Ковбасюк Ю. В. (голова), Оболенський О. Ю. (заст. голови), Серьогін С. М. (заст. голови), та ін. Київ, Одеса: НАДУ, 2012.
- Домбровська О. До питання про становлення та розвиток державної служби у системі державного управління України. *Демократичне врядування. Науковий вісник*. 2012. Вип. 9. [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2012\\_9\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_9_28)
- Дрозд О. Розвиток державної служби в Україні з часів існування СРСР по теперішній час. *Національний юридический журнал: теорія і практика*. Іюнь, 2016. С. 82–85.
- Європейські традиції міського самоврядування в Україні. Упорядн.: Бойко В. М. Чернігів: Редакційно-видавничий центр «Сіверщина», 2011.
- Енциклопедія державного управління у 8 т. Київ: НАДУ, 2011.
- Заставний Ф. Географія України. Львів, 1994.
- Історія державної служби в Україні у 5 т. Київ: Наука-Центр, 2009.
- Карпа М. І. Статус державного службовця: функціональний, організаційний та компетентнісний аспекти. *Державне будівництво*. 2017. № 1. <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2017-1/doc/3/03.pdf>
- Концепція адміністративної реформи в Україні. Київ: Центр політико-правових реформ, 1998.
- Кривогуз М. Сельское хозяйство Украины и рынок земли. *Россия и новые государства Евразии*. 2020. № I (XLVI). С. 23–38.
- Лахижа Н. И. Наука государственного управления в Украине: становление, современность, перспектива. *Государственное*

управление. *Электронный вестник*. Выпуск 30. Февраль 2012. <https://cyberleninka.ru/article/n/nauka-gosudarstvennogo-upravleniya-v-ukraine-stanovlenie-sovremennost-perspektivy/viewer>

Мельник І. В. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Київ: Вентурі, 2005.

Мотренко Т. В. Вступне слово / Нариси історії державної служби в Україні. Київ: Ніка-Центр, 2008.

Нариси історії державної служби в Україні. Київ: Ніка-Центр, 2008.

Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Під ред.: Ващенко К. О., Коліушко І. Б., Тимошук В. П., Дерезь В. А. (відп. ред.). Київ: ФОП Москаленко О.М., 2017.

Оболєнський О. Ю. Державна служба: підручник / О. Ю. Оболєнський. Київ: КНЕУ, 2006.

Палій О., та ін. Революція Гідності 2013–2014. Київ: Ун-т ім. Бориса Грінченка, 2015.

Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України.

Під ред. Тимошук В. П., Школика А. М. Київ: Конус-Ю, 2007. Сельское хозяйство в странах СНГ и отдельных странах мира 2015–2018. Краткий статистический сборник. Москва: СНГ, 2019.

Стрелец И. А. Концепция электронного правительства и ее практическая реализация. *США — Канада: экономика, политика, культура*. 2003. № 5. С. 90–103.

Тертичний О. В. Український шлях до майбутньої перемоги. *Суспільно-політичні процеси*. 2018. № 3 (10). С. 319–366.

Фрицький О. Ф. Конституційне право України: Підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2002.

Шишеліна Л. Програма Восточного партнерства — задачі нового десятиліття. *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*. 2020. № 2. С. 22–28.

Ярмиш О. Н., Сєрьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Навч. посібник. Харків, 2002.

Hale H. *Patronal Politics*. Cambridge University Press, 2014.

## References

Galetsky L. S., Chernienko N. M., Bragin Y. M., etc. Atlas “Geology and mineral resources of Ukraine”. Edited by Galetsky L. S. Kyiv. UICPT “Geos-XXI Century”. 2001. In Ukrainian

Bytyak Yu. P. Civil service in Ukraine: Organizational and legal foundations. Kharkiv. “Pravo”. 2005. In Ukrainian

Boyko O. D. Ukraine: from the August coup to the Belovezha accords. Nizhyn. Aspect-Polygraph Publishing House. 2006. In Ukrainian

Voronova T. V. The main directions of reforming of public administration in modern Ukraine. *Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. 2012. No. 4. P. 157–165. In Russian

Gaidutsky P. I. Independent economy of Ukraine. Kyiv. LLC “Informatsiyni systemy”. 2014. In Ukrainian

Geographical Encyclopedia of Ukraine. Kyiv. 1989.

Public administration: Textbook: in 2 vol. Edited by: Kovbasyuk Yu. V. (chairman), Obolensky O. Yu. (deputy chairman), Seryogin SM (deputy chairman) and others. Kyiv, Odessa. NADU. 2012. In Ukrainian

Dombrovska O. To the question of formation and development of civil service in the system of public administration of Ukraine. *Demokratychnye vryaduvannya. Naukovyy visnyk*. 2012. No. 9. [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2012\\_9\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_9_28) In Ukrainian

Droz A. Development of civil service in Ukraine since the time of existence of the USSR to date. *Natsional'nyy yuridicheskiy zhurnal: teoriya i praktika*. June, 2016. P. 82–85. In Ukrainian

European traditions of local self-government in Ukraine. Edited by: Boyko V. M. Chernihiv. “Sivershchyna” Editorial and Publishing Center. 2011. In Ukrainian

Encyclopedia of public administration: in 8 vol. Kyiv. NADU. 2011. In Ukrainian

Zastavny F. Geography of Ukraine. Lviv. 1994. In Ukrainian

The history of the civil service in Ukraine. In 5 vol. Kyiv. “Nauka-Tsentr”. 2009. In Ukrainian

Karpa M. I. The status of civil servant: functional, organizational and competence aspects. *Derzhavne budivnytstvo*. 2017. No. 1. <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2017-1/doc/3/03.pdf> In Ukrainian

The concept of administrative reform in Ukraine. Kyiv. Center for Policy and Legal Reforms. 1998. In Ukrainian

Krivoguz M. Agriculture of Ukraine and the land market. *Rossiya i novyye gosudarstva Yevrazii*. 2020. No. I (XLVI). P. 23–38. In Russian

Lakhizha N. I. The science of public administration in Ukraine: formation, modernity, prospect. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 30. February, 2012. <https://cyberleninka.ru/article/n/nauka-gosudarstvennogo-upravleniya-v-ukraine-stanovlenie-sovremennost-perspektivy/viewer> In Russian

Melnyk I. V. State building and local self-government in Ukraine. Kiev. “Venturi”. 2005. In Ukrainian

Motrenko T. V. Introductory word. Essays on the history of civil service in Ukraine. Kiev. Nika-Center publishing. 2008. In Ukrainian

Essays on the history of civil service in Ukraine. Kiev. Nika-Center publishing. 2008. In Ukrainian

Scientific and practical commentary on the Law of Ukraine “On civil service”. Edited by: Vashchenko K. O., Koliushko I. B., Tymoschuk V. P., Derets V. A. Kyiv. Moskalenko O. M. Publisher. 2017. In Ukrainian

Obolensky O. Yu. Civil service: teaching manual. Kyiv. KNEU. 2006. In Ukrainian

Paliy O. and others. The revolution of dignity (2013–2014). Kiev. Borys Grinchenko Kyiv University. 2015. In Ukrainian

Public service. Foreign experience and proposals for Ukraine. Ed. by: Tymoschuk V. P., Shkolyka A. M. Kyiv. Conus-Yu. 2007. In Ukrainian

Agriculture in the CIS and other countries of the world 2015–2018: Concise statistical abstract. Moscow. CIS. 2019. In Russian

Strelets I. A. the concept of electronic government and its practical implementation. *SSHA — Kanada: ekonomika, politika, kul'tura*. 2003. No. 5. P. 90–103. In Russian

Tertychny O. V. Ukrainian way: to future win. *Suspil'no-politychni protsesy*. 2018. No. 3 (10). P. 319–366. In Ukrainian

Frytsky O. F. Constitutional law of Ukraine: Textbook. Kiev. Yurinkom Inter Publishing. 2002. In Ukrainian

Shishelina L. The Eastern partnership — tasks of a new decade. *Nauchno-analiticheskiy vestnik IYe RAN*. 2020. No. 2. P. 22–28. In Russian

Yarmysh O. N., Seryogin V. O. State building and local self-government in Ukraine. Teaching manual. Kharkiv. 2002. In Ukrainian

Hale H. *Patronal politics*. Cambridge University Press. 2014. In English





РЕСПУБЛИКА

**БЕЛАРУСЬ**

РЭСПУБЛІКА БЕЛАРУСЬ



# Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. Республика Беларусь

**ГЕННАДИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ ПАЛЬЧИК**, доктор педагогических наук, профессор, ректор Академии управления при Президенте Республики Беларусь в 2018–2020 годах, главный редактор журнала «Проблемы управления» (Минск) Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17)

**НАТАЛЬЯ ВАЛЕРЬЕВНА ВОЛОХ**, магистр управления, старший преподаватель кафедры кадровой политики и психологии управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220050, Республика Беларусь, ул. К. Маркса, 22)

**АРТУР ПАВЛОВИЧ ГАСАНОВ**, преподаватель кафедры конституционного и административного права Академии управления при Президенте Республики Беларусь Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17)

**ВИКТОР ВАСИЛЬЕВИЧ ГЕРМЕНЧУК**, кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры государственного управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220050, Республика Беларусь, ул. К. Маркса, 22)

**НАТАША АЛЕКСАНДРОВНА ДУБИНКО**, кандидат психологических наук, доцент, доцент кафедры кадровой политики и психологии управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220050, Республика Беларусь, ул. К. Маркса, 22)

**СЕРГЕЙ МИХАЙЛОВИЧ ЗАБЕЛОВ**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права Академии управления при Президенте Республики Беларусь Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17)

**АНДРЕЙ ЗДИСЛАВОВИЧ ИГНАТЮК**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права Академии управления при Президенте Республики Беларусь Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17)

**ВЛАДИМИР НИКОЛАЕВИЧ КИВАЙКО**, кандидат психологических наук, доцент, доцент кафедры кадровой политики и психологии управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220050, Республика Беларусь, ул. К. Маркса, 22)

**ЕВГЕНИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ КРИШТАПОВИЧ**, кандидат философских наук, доцент, доцент кафедры социальной политики и идеологии Академии управления при Президенте Республики Беларусь Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220050, Республика Беларусь, ул. К. Маркса, 22)

**СВЕТЛАНА ВАЛЕНТИНОВНА ЛАПИНА**, доктор социологических наук, профессор, профессор кафедры социально-гуманитарных дисциплин Академии управления при Президенте Республики Беларусь Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17)

**ТАТЬЯНА ВИКТОРОВНА ЛИСОВСКАЯ**, доктор педагогических наук, доцент, на момент написания статьи — начальник учебно-методического управления Академии управления, в н.в. — на другой работе

**ВЛАДИМИР АНДРЕЕВИЧ МЕЛЬНИК**, доктор политических наук, профессор, профессор кафедры социальной политики и идеологии Академии управления при Президенте Республики Беларусь Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220050, Республика Беларусь, ул. К. Маркса, 22)

**АЛЕКСАНДР АЛЕКСАНДРОВИЧ МУШТА**, кандидат философских наук, доцент, ведущий сотрудник Информационно-аналитического управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17)

**ТАТЬЯНА АНАТОЛЬЕВНА ПЕЧЕНЕВА**, доктор педагогических наук, доцент, профессор кафедры социально-гуманитарных дисциплин Академии управления при Президенте Республики Беларусь Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17)

**ТАТЬЯНА ФЕЛИКСОВНА СТАРОВОЙТОВА**, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры управления информационными ресурсами Академии управления при Президенте Республики Беларусь Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17)

**ОЛЬГА ТАДЕУШЕВНА ТОМУКЕВИЧ**, на момент написания статьи — начальник учебно-методического управления Академии управления, в н.в. — на другой работе

**ОЛЬГА НИКОЛАЕВНА ФАБЛИНОВА**, кандидат социологических наук, заместитель начальника Информационно-аналитического управления Академии управления при Президенте Республики Беларусь Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17)

**МАРИНА СТАНИСЛАВОВНА ШИБУТ**, кандидат технических наук, доцент кафедры управления информационными ресурсами Академии управления при Президенте Республики Беларусь Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220007, Республика Беларусь, ул. Московская, 17)

**ВЛАДИСЛАВ АЛЕКСАНДРОВИЧ ЩЕПОВ**, кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой государственной экономической политики Академии управления при Президенте Республики Беларусь Академия управления при Президенте Республики Беларусь (220050, Республика Беларусь, ул. К. Маркса, 22)

**Аннотация:** В статье исследуются процессы государственного строительства, формирования и развития институтов власти, системы государственного и местного управления через призму особенностей исторического, социально-экономического и культурного развития Республики Беларусь. Отмечены проводимые системные мероприятия по совершенствованию и деюрокрализации государственных органов, созданию механизма организационного регулирования электронного правительства. Республика традиционно занимает высокие позиции в международных рейтингах по Индексу развития электронного правительства (EGDI), который составляется Департаментом экономического и социального развития ООН и характеризует состояние инфраструктуры информационно-коммуникационных технологий, человеческого капитала и государственных услуг, оказываемых онлайн. Анализу подверглись программы обеспечения реализации государственной кадровой политики Республики Беларусь. Наличие подготовленного резерва рассматривается как важнейшее условие обеспечения преемственности руководящих кадров, повышения эффективности государственного управления. Одной из ключевых задач на современном этапе исследователи видят создание стройной системы непрерывной профессиональной подготовки кадров в сфере управления. Концептуальные и правовые основы профессиональной подготовки и непрерывного образования руководящих кадров сформулированы в ряде законодательных актов государства. В частности, в соответствии с государственным заказом регулируются отношения, связанные с осуществлением Академией управления при Президенте Республики Беларусь образовательной деятельности по подготовке, переподготовке, стажировке и повышению квалификации руководящих кадров государственных органов и иных государственных организаций, лиц, включенных в резервы руководящих кадров и в перспективный кадровый резерв.

**Ключевые слова:** социально-экономическое развитие, цифровизация, Конституция, правовая система, кадровый резерв, Индекс развития электронного правительства, Республика Беларусь

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

**HENADZI U. PALCHYK**, Dr. of Sci. (Pedagogics), Professor, Rector of Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus in 2018–2020, Editor in Chief of the Theoretical and Practical Journal «The Issues of Public Administration» (Minsk).

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007)

**NATALYA V. VOLOKH**, Master of Management, Senior Lecturer, Chair of Personnel Policy and Psychology of Management Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (22, K. Marksa Str., Minsk, Republic of Belarus, 220050)

**ARTHUR P. HASANOV**, Lecturer, Chair of Constitutional and Administrative Law

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007)

**VICTOR V. GERMENCHUK**, Cand. of Sci. (History), Associate Professor, Chair of Public Administration

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (22, K. Marksa Str., Minsk, Republic of Belarus, 220050)

**NATASHA A. DUBINKO**, Cand. of Sci. (Psychology), Associate Professor, Chair of Personnel Policy and Psychology of Management

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (22, K. Marksa Str., Minsk, Republic of Belarus, 220050)

**SERGEY M. ZABELOV**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Chair of Constitutional and Administrative Law

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007)

**ANDREI Z. IGNATYUK**, Cand. of Sci. (Law), Associate Professor, Chair of Constitutional and Administrative Law

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007)

**VLADIMIR N. KIVAYKO**, Cand. of Sci. (Psychology), Associate Professor, Chair of Personnel Policy and Psychology of Management

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (22, K. Marksa Str., Minsk, Republic of Belarus, 220050)

**YEVGENY A. KRISHTAPOVICH**, Cand. Sci. (Philosophy), Associate Professor, Chair of Social Policy and Ideology

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (22, K. Marksa Str., Minsk, Republic of Belarus, 220050)

**SVETLANA V. LAPINA**, Dr. Sci. (Sociology), Professor, Chair of Social and Humanitarian Disciplines

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007)

**TATYANA V. LISOVSKAYA**, Dr. of Sci. (Pedagogics), Associate Professor

At the time of this writing Head of the Department for Education and Methodology, Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, currently at another job

**VLADIMIR A. MELNIK**, Dr. of Sci. (Politology), Professor, Chair of Social Policy and Ideology

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (22, K. Marksa Str., Minsk, Republic of Belarus, 220050)

**ALEXANDER A. MUSHTA**, Cand. of Sci. (Philosophy), Associate Professor, Leading Analyst, Information and Analytical Department

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007)

**TATYANA A. PECHENEVA**, Dr. of Sci. (Pedagogics), Professor, Chair of Social and Humanitarian Disciplines, member of the Editorial Board of the journal 'Modern science: actual problems of theory and practice'  
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007)

**TATYANA F. STAROVOITOVA**, Cand. of Sci. (Economics), Associate Professor, Chair of Information Resources Management  
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007)

**OLGA T. TOMUKEVICH**, at the time of this writing Deputy Head of the Department for Education and Methodology,  
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, currently at another job

**OLGA N. FABLINOVA**, Cand. of Sci. (Sociology), Deputy Head of the Information and Analytical Department  
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007)

**MARINA S. SHIBUT**, Cand. of Sci. (Technics), Associate Professor, Chair of Information Resources Management  
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus, (17, Moskovskaya Str., Minsk, Republic of Belarus, 220007)

**VLADISLAV A. SHCHEPOV**, Cand. of Sci. (Economics), Head of the Chair of State Economic Policy  
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus (22, K. Marksa Str., Minsk, Republic of Belarus, 220050)

**Abstract:** The article examines the processes of state construction, formation and development of government institutions, the system of state and local government through the prism of the features of the historical, socio-economic and cultural development of the Republic of Belarus. The authors noted the ongoing systematic measures to improve and de-bureaucratize state bodies, as well as the creation of a mechanism for organizational regulation of e-government. The Republic traditionally occupies high positions in international rankings on the e-government development Index (EGDI), which is compiled by the UN Department of economic and social development and characterizes the state of information and communication technology infrastructure, human capital and public services provided online. Programs to ensure the implementation of the state personnel policy of the Republic of Belarus were analyzed. The availability of a trained reserve is considered as the most important condition for ensuring the continuity of managerial personnel and improving the efficiency of public administration. Researchers see the creation of a coherent system of continuous professional training in the field of management as one of the key tasks at the present stage. The conceptual and legal basis for professional training and continuing education of senior personnel is formulated in a number of state legislative acts. In particular, in accordance with the state order, the relations related to the implementation of educational activities by the Academy of Public Administration under the President of the Republic of Belarus for training, retraining, internship and advanced training of senior personnel of state bodies and other state organizations, persons included in the reserves of senior personnel and in the prospective personnel reserve are regulated.

**Keywords:** socio-economic development, digitalization, Constitution, legal system, personnel reserve, EGDI, Republic of Belarus

## РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ



ГЕРБ  
БЕЛАРУСИ



ФЛАГ  
БЕЛАРУСИ



**207 600 км<sup>2</sup>**

84-е место в мире



**9 475 200 человек**

94-е место в мире (2019)



Расположена в центре Европы (28–32° восточной долготы, 51–55° северной широты). Республика Беларусь граничит на северо-западе с Литвой, на севере – с Латвией и Российской Федерацией, на северо-востоке и востоке – с Российской Федерацией, на юге – с Украиной, на западе – с Польшей.



Проживают следующие национальности: белорусы – 83,7 %, русские – 8,3 %, поляки – 3,1 %, украинцы – 1,7 %, евреи – 0,1 %, другие национальности – 3,1 % (перепись, 2009 год). Государственными языками в Республике Беларусь являются белорусский и русский.

### Общая характеристика страны

**Географическая справка.** Республика Беларусь — государство, расположенное в центре Европы (28–32° восточной долготы, 51–55° северной широты). Республика Беларусь граничит на северо-западе с Литвой, на севере — с Латвией и Российской Федерацией, на северо-востоке и востоке — с Российской Федерацией, на юге — с Украиной, на запа-

де — с Польшей. Общая протяженность государственной границы равна 2 969 км.

Республика Беларусь занимает 6-е место среди стран СНГ, 13-е место среди европейских государств и 84-е место в мире по территории, протяженность которой с севера на юг составляет 560 км (350 миль), с запада на восток — 650 км (460 миль).

Государственными языками являются белорусский и русский.

По данным переписи на 1 января 2019 года, численность населения составляет 9 млн 475,2 тыс. человек. Доля городского населения — 78%. В столице Беларуси, городе Минске, проживают 1 млн 992,7 тыс. человек — пятая часть населения страны. 83,7% жителей Беларуси относят себя к коренной национальности — белорусам, 8,3% — русские, 3,1% — поляки, 1,7% — украинцы, 0,1% — евреи, 3,1% — другие национальности (по данным переписи 2009 года).

Шесть областей Республики Беларусь — Брестская, Витебская, Гомельская, Гродненская, Могилевская, Минская — делятся на 118 районов.

Общая площадь земельного фонда Республики Беларусь по состоянию на 1 января 2019 года составляет 20 760,0 тыс. гектаров, в том числе 8 460,1 тыс. гектаров сельскохозяйственных земель, из них 5 712,3 тыс. гектаров пахотных.

Удельный вес лесных земель и земель под древесно-кустарниковой растительностью составляет в настоящее время 44,8%, под болотами — 4,1% земель, под водными объектами — 2,3%, под дорогами и другими транспортными коммуникациями, землями общего пользования и под застройкой — 4,3%.

Общая длина 20,8 тыс. рек Беларуси составляет 90,6 тыс. километров. В Беларуси насчитывается свыше 10 тыс. озер.

**Историческая справка.** На территории Беларуси первобытный человек появился примерно 100 тыс. лет назад. Древнейшие поселения людей каменного века были обнаружены на территории Гомельской области. Стоянка эпохи палеолита у деревни Юровичи Калинковичского района существовала примерно 26 тыс. лет назад, у деревни Бердыж Чечерского района — 24–23 тыс. лет назад. Следы древних культур были также найдены в Брестской, Могилевской, Гродненской и Минской областях.

Артефакты, относящиеся к бронзовому веку, были найдены по всей территории Беларуси. В бассейнах рек Днепр, Двина и Припять располагались поселения, относящиеся к археологическим культурам периода железного века: милоградской, поморской, днепро-двинской, а также к культуре штрихованной керамики.

За несколько первых столетий нашей эры славяне расселились по всей территории современной Беларуси, постепенно ассимилировав балтские племена, проживавшие здесь ранее. В VI–IX веках у восточных славян формируются союзы племен, первые политические объединения. К IX веку относится первое

летописное упоминание о Полоцком княжестве, которое существовало на территории современной Витебской и северной части Минской области и господствовало в регионе до XIII века.

Великое княжество Литовское, Русское и Жемойтское было мощной державой, включавшей в себя земли современных Беларуси, Литвы, Киевской, Черниговской и Волынской областей Украины и запада России от Балтики до Черного моря.

Возвышение Великого княжества Литовского началось во время правления князя Миндовга в XIII веке. На протяжении нескольких столетий Великое княжество Литовское играло серьезную роль в европейской политике, и влияние его начало ослабевать только после череды войн XVI века.

В 1569 году Великое княжество Литовское и Королевство Польское подписали Люблинскую унию, на равных правах объединившись в федеративное государство — Речь Посполитую. Последующую эпоху белорусской истории называют особенно бурной: государство не только раздирали внутренние противоречия — оно постоянно было втянуто в войны. В результате нескончаемых войн Речь Посполитая сильно ослабела и перестала существовать как самостоятельное государство. Ее территории в 1772, 1793 и 1795 годах были разделены между Россией, Австрией и Пруссией. В результате трех разделов Речи Посполитой белорусские земли вошли в состав Российской империи.

После Октябрьской революции 1917 года в марте 1918 года провозглашена Белорусская народная республика (БНР), просуществовавшая менее года, до вывода немецких войск с территории Беларуси.

1 января 1919 года провозглашена Белорусская Советская Социалистическая Республика, вошедшая впоследствии в состав Союза Советских Социалистических Республик.

Таким образом, в соответствии с разработанной учеными Института истории НАН Беларуси концепцией белорусская государственность как неразрывное целое в процессе эволюции нашла воплощение в исторических формах (они принадлежат не только белорусскому, но и другим народам, на территории которых существовали, так как являлись полиэтническими образованиями) и национальных (в них заложено национальное содержание титульного этноса).

Киевская Русь, Полоцкое и Туровское княжества, Великое Княжество Литовское, Русское и Жемойтское, Речь Посполитая, Российская империя — это исторические формы государственности на белорусских землях, в рамках которых постепенно формировалась, несмотря на различные трудности, государственность белорусского народа, нашедшая воплощение в национальных формах: Белорусская Народная Республика, Социалистическая Советская Республика Беларусь, Советская Социалистическая Республика Литвы и Беларуси, Белорусская Советская Социалистическая Республика, Республика Беларусь.



27 июля 1990 года Верховный Совет БССР принял Декларацию о государственном суверенитете Белорусской Советской Социалистической Республики.

25 августа 1991 года Декларации о государственном суверенитете Белорусской Советской Социалистической Республики придан статус конституционного закона.

19 сентября 1991 года принято название нового независимого государства — Республика Беларусь.

15 марта 1994 года Верховный Совет Республики Беларусь принял новую Конституцию Республики Беларусь. Введен институт президентства.

**Политическая справка.** Республика Беларусь — унитарное демократическое социальное правовое государство.

Государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную.

Государственную власть в Республике Беларусь осуществляют Президент Республики Беларусь, Парламент и Правительство Республики Беларусь, суды Республики Беларусь.

Местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

**Социальная справка.** Республика Беларусь выбрала для себя путь социально ориентированного государства, главная цель которого — рост материального благосостояния и культурного благополучия граждан страны. В Республике Беларусь действует система государственных социальных стандартов, которые обеспечивают реализацию закрепленных Конституцией Республики Беларусь социальных прав граждан.

Численность занятого населения в Республике Беларусь составляет 4 329 тыс. человек<sup>1</sup>. При этом в соответствии с методологией Международной организации труда уровень безработицы в Беларуси в IV квартале 2019 года составил 4% от численности рабочей силы в стране<sup>2</sup>. На учете в качестве безработных на 1 марта 2020 года состояло 10,2 тыс. человек, что на 35,6% меньше, чем на 1 марта 2019 года (15,8 тыс. человек). При этом нанимателями заявлены сведения о наличии 83,5 тыс. свободных рабочих мест<sup>3</sup>.

1 [https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public\\_bulletin/index\\_16710/](https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/publications/izdania/public_bulletin/index_16710/)

2 [https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/socialnaya-sfera/trud/operativnaya-informatsiya\\_8/o-zanyatosti-nasele-niya-po-dannym-vyborochnogo-obsledovaniya/](https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/socialnaya-sfera/trud/operativnaya-informatsiya_8/o-zanyatosti-nasele-niya-po-dannym-vyborochnogo-obsledovaniya/)

3 [http://http://mintrud.gov.by/ru/news\\_ru/view/-zanjatost-nasele-nija-3453/](http://http://mintrud.gov.by/ru/news_ru/view/-zanjatost-nasele-nija-3453/)

**Культурная справка.** Самобытная художественная культура Беларуси формировалась на протяжении столетий. Здесь существовали оригинальные архитектурные и художественные школы, создавались неповторимые музыкальные и литературные произведения. Белорусская культура является значимой частью общеевропейского и мирового культурного пространства. Главные имена белорусской культуры — Евфросиния Полоцкая и Симеон Полоцкий, Кирилл Туровский и Франциск Скорина, Янка Купала и Якуб Колас, Максим Богданович, Василь Быков и Владимир Короткевич.

Единый Государственный список историко-культурных ценностей насчитывает более пяти с половиной тысяч объектов. С 2000 года в престижный список Всемирного наследия ЮНЕСКО включены Мирский и Несвижский замки, Геодезическая дуга Струве и обряд «Колядные цари» деревни Семежево Копыльского района.

**Экономическая справка.** Республика Беларусь — экспортоориентированное государство с развитой промышленностью, сектором услуг и сельским хозяйством. Страна входит в число лидеров среди мировых экспортеров калийных удобрений, грузовых автомобилей, тракторов, дорожно-строительной и коммунальной техники.

Отношение валового внешнеторгового оборота к ВВП превышает 100%, что обуславливает высокую зависимость белорусской экономики от внешнего мира и уязвимость от внешних шоков. Подобное отношение характерно для любой другой малой индустриальной экономики (например, Австрии, Швеции и др.).

После распада СССР Беларуси удалось не допустить деиндустриализации, массового банкротства предприятий и обвального роста безработицы. Был также сохранен и сельскохозяйственный комплекс страны, обеспечена продовольственная безопасность, доступные и в целом эффективные системы здравоохранения и образования.

В настоящее время Беларусь придерживается социально ориентированной модели рыночной экономики при сохранении точечного государственного контроля над отдельными сферами хозяйственной деятельности. При этом государство стремится проводить взвешенную политику институциональных преобразований, не допуская разного рода шоковых потрясений в экономике и социальной сфере.

Экономический потенциал Беларуси базируется на ряде отраслей промышленности, на долю которой приходится почти 40% основных производственных фондов. В стране функционирует более 2 300 различных предприятий, на которых выпускается около 30% валового внутреннего продукта страны. Ключевые отрасли промышленности: машиностроение, металлообработка, химическая и нефтехимическая промышленность, легкая и пищевая промышленность, лесная и деревообрабатывающая отрасли,

## Рисунок 1. Прогноз социально-экономического развития Беларуси на 2020 год

Figure 1. Forecast of socio-economic development of Belarus for 2020



В 2020 году экономическая политика будет направлена на сохранение внешней и внутренней сбалансированности путем проведения контрциклической макроэкономической, денежно-кредитной, фискальной политики.

Указ Президента Республики Беларусь от 31 октября 2019 г. № 401 «О параметрах прогноза социально-экономического развития Республики Беларусь на 2020 год»

Источник: инфографические материалы Белорусского телеграфного агентства (БЕЛТА)\*

Source: infographic materials of the Belarusian Telegraph Agency (BELTA)

\* [www.belta.by](http://www.belta.by)

производство строительных материалов, фармацевтика и микробиология.

Многие белорусские предприятия проходят этап модернизации, направленный на снижение энергоёмкости и установку современного оборудования. Планируется, что обновленные линии сосредоточатся в наукоемких отраслях экономики.

Агропромышленный комплекс Беларуси, поставляющий сельхозпродукцию более чем в 35 стран мира, является важнейшим сегментом национальной экономики. Ведущие направления АПК — животноводство и растениеводство.

Экспортный потенциал Беларуси основан на таких позициях, как грузовые автомобили, тракторы, телевизоры, холодильники, химические волокна, калийные удобрения, продукция текстильной, легкой и пищевой промышленности.

На пространстве СНГ Беларусь удерживает стабильно лидирующие позиции в области химии и нефтехимии, сельскохозяйственном и автомобильном машиностроении, агропромышленном комплексе, легкой промышленности, по отдельным направлениям развития информационно-коммуникационных технологий.

По экспорту ИТ-услуг на душу населения Беларусь опережает все страны СНГ. Имеются значительные наработки в сфере высоких технологий, в частности в производстве оптических и лазерных приборов, автоматизированных систем управления.

Программой социально-экономического развития на 2016–2020 годы (рисунок 1) определены среднесрочные приоритеты пятилетнего периода: развитие человеческого потенциала как важнейшего фактора

и движущей силы формирования инновационной экономики; создание новых рабочих мест и повышение производительности существующих; сбалансированное региональное развитие, формирование центров экономического роста; развитие конкуренции, инвестиционной и инновационной активности; информатизация экономики; рост и диверсификация экспорта товаров и услуг, обеспечение сбалансированности внешней торговли.

Вместе с тем происходящие в мире события (пандемия вируса COVID-19 и ее негативные последствия для мировой экономики, трудно прогнозируемая конъюнктура нефтяных рынков, нестабильность финансовых систем, рост рисков социального характера) потребовали от руководства Республики Беларусь

не только внесения корректив в ранее принятые документы, но и разработки и реализации комплексных мер оперативного и среднесрочного характера<sup>4</sup>.

### Оценка достижений Республики Беларусь в международных рейтингах

Интегральным показателем, ежегодно рассчитываемым для межстранового сравнения и измерения уровня жизни, грамотности, образованности и долголетия (как основных характеристик человеческого потенциала исследуемой страны), является Индекс человеческого развития (Human Development Index)<sup>5</sup>. Значение Беларуси в рейтинге ИЧР 2018 года помещает страну в категорию государств с очень высоким уровнем человеческого развития<sup>6</sup>, на 50-е место среди 189 стран и территорий (таблица 1). За период с 1995 по 2018 год показатель Беларуси в рейтинге ИЧР вырос с 0,656 до 0,817, то есть на 24,5%. Подобная динамика объясняется улучшением всех групп показателей: ожидаемая продолжительность жизни — увеличение с 71,5 до 74,6 года; уровень грамотности населения (по показателю среднего количества лет, потраченных на обучение) — увеличение

4 <https://www.belta.by/president/view/lukashenko-ekonomika-i-zhizn-ljudej-vopros-nomer-odin-386246-2020/>

5 Комбинированный показатель, характеризующий развитие человека в странах и регионах мира. Составляется Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и используется в рамках специальной серии докладов Организации Объединенных Наций (ООН) о развитии человека: <http://hdr.undp.org>

6 <http://hdr.undp.org/en/indicators/137506/>

Таблица 1. Рейтинг стран по индексу человеческого развития

Table 1. Ranking of countries on the Human Development Index



Источник: составлено авторами на основе [Human Development Report... 2019]  
Source: compiled by the authors based on [Human Development Report... 2019]

Таблица 2. Рейтинг стран по Индексу легкости ведения бизнеса

Table 2. Ranking of countries on the Ease of Doing Business Index



с 12 до 12,3; уровень жизни (по показателю валового национального дохода на душу населения) — увеличение с 15 629 до 17 039 долл. США [Human Development Report... 2019. P. 300].

Индекс легкости ведения бизнеса (Ease of Doing Business Index) — индекс для сравнения стран по условиям для предпринимательской деятельности, составляемый Всемирным банком на основе годовых данных. Показатели по указанному рейтингу представлены в **таблице 2**.

Согласно данным Ease of Doing Business Index, за оцениваемый период зафиксировано одно регуляторное изменение, создающее сложности для ведения бизнеса. Так, по мнению Всемирного банка, Беларусь ухудшила условия защиты интересов миноритарных акционеров, увеличив время, в течение которого Открытое акционерное общество (ОАО) может раскрывать информацию о сделках между аффилированными лицами обществу, регулятору и бирже. Кроме того, ряд стран (Япония, Китай, Турция, Израиль, Швейцария, Словения, Бахрейн, Сербия, Словакия, Бельгия) активнее улучшали условия ведения бизнеса, что в конечном счете и повлияло на итоговую позицию Республики Беларусь в указанном рейтинге<sup>7</sup>.

7 [http://www.economy.gov.by/ru/doing\\_business-ru/](http://www.economy.gov.by/ru/doing_business-ru/)

Таблица 3. Рейтинг стран по качеству государственного управления: Политическая стабильность и отсутствие насилия

Table 3. Ranking Worldwide Governance Indicators: Political stability and absence of violence

	2016	2017	2018
Финляндия	83,8	↑87,6	↓81,9
Австрия	77,1	↑86,7	↓81
Литва	73,8	↓72,9	72,9
Эстония	68,6	↑69	↓66,2
Польша	63,3	↑64,3	↑65,7
Латвия	62,4	↑62,9	↓61
<b>Беларусь</b>	<b>51</b>	<b>↓43,3</b>	<b>↑58,1</b>
Казахстан	47,6	↑48,1	↓45,7
Россия	15,2	↑24,3	↑29
Украина	6,7	6,7	↓6,2

Источник: составлено авторами на основе данных сайта The World Bank (<https://data-bank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators#>)

Source: compiled by the authors based on data from The World Bank website

Индекс Worldwide Governance Indicators представляет собой ежегодно проводимые оценки по показателю качества и эффективности государственного управления. Рассчитывается по ряду направлений (учет мнения населения и подотчетность государственных органов, политическая стабильность и отсутствие насилия, эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона, сдерживание коррупции). При этом отдельные отчеты, которые содержали бы сводные данные и оценки в разрезе стран и регионов, не публикуются. Вместе с тем представляется возможным, используя методику и данные Всемирного банка, рассчитать отдельные показатели индекса Worldwide Governance Indicators.

Так, например, по показателю «Политическая стабильность и отсутствие насилия» (**таблица 3**) Республика Беларусь занимает средние позиции, опережая постсоветские страны (Россия, Украина, Казахстан) и отставая от стран-соседей из Европейского союза. При этом разрыв в показателе по сравнению с более успешными странами не превышает в среднем 20 рейтинговых единиц. В рассматриваемом периоде по данному показателю отмечается положительная динамика.

Показатель «Контроль над коррупцией» (таблица 4) отражает представления о том, в какой степени публичная власть осуществляется в интересах частных лиц и их выгоды, включая как мелкие, так и крупные формы коррупции, а также «захват» государства элитами и частными интересами. Процентный показатель показывает место страны среди других стран, по которым проводятся расчеты показателя (0 соответствует самому низкому, а 100 — самому высокому рангу). По показателю «Контроль над коррупцией» Беларусь занимает средние позиции, существенно опережая постсоветские страны (Россия, Украина, Казахстан) и отставая от стран-соседей из Европейского союза. При этом разрыв по сравнению с более успешными странами не превышает в среднем 30 рейтинговых единиц.

Необходимо отметить, что на фоне ряда неблагоприятных внешних и внутренних факторов руководство Беларуси уделяет приоритетное внимание проблемам государственного управления, связанным с анализом рисков и определением путей устойчивого развития страны в целях обеспечения ее экономической безопасности. Именно на это направлен разработанный Правительством Беларуси в начале апреля 2020 года комплекс мер, который состоит из нескольких пакетов и предусматривает конкретные шаги в сфере денежно-кредитной и пруденциальной

**Таблица 4. Рейтинг стран по качеству государственного управления: Контроль над коррупцией**

**Table 4. Ranking Worldwide Governance Indicators: The control of corruption**

	2016	2017	2018
Финляндия	99,5	↓99	↑100
Австрия	91,3	↓90,9	↑91,3
Литва	88,9	↓87	↑89,9
Эстония	76	76	↓74,5
Польша	75	↓70,2	↓68,8
Латвия	66,8	↑69,7	↓64,4
<b>Беларусь</b>	<b>48,6</b>	<b>↓47,1</b>	<b>↑49</b>
Казахстан	20,7	↓19,7	↑36,1
Россия	19,7	↓17,3	↑21,2
Украина	21,2	↑22,1	↓18,3

Источник: составлено авторами на основе данных сайта The World Bank (<https://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators#>)

Source: compiled by the authors based on data from The World Bank website

политики, меры по поддержке реального сектора экономики, защите потребительского рынка, а также пакет предложений и мер в формате ЕАЭС. Как заявил Президент Республики Беларусь Александр Лукашенко, «чем больше опор мы создадим для нашей экономики, тем более устойчивым будет общество и независимой наша политика»<sup>8</sup>.

#### **Система государственного и местного управления в Республике Беларусь**

Республика Беларусь — унитарное демократическое социальное правовое государство, обладает верховенством и полнотой власти на своей территории, самостоятельно осуществляет внутреннюю и внешнюю политику. В качестве основ конституционного строя, важнейших принципов и норм, определяющих характер и содержание государственного и общественного устройства в нашей стране, выступает оптимальный баланс прав и законных интересов государства, общества и человека. Носителем суверенитета и единственным источником государственной власти является народ<sup>9</sup>.

Государственная власть осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Эти три ветви государственной власти в пределах своей компетенции самостоятельны, взаимодействуют, сдерживают и уравнивают друг друга.

Гарантиями обеспечения основных прав и свобод человека и гражданина Республики Беларусь являются: верховенство (господство) права; многообразие форм собственности; политический плюрализм; развитие гражданского общества; социальный характер и ответственность государства за достойное существование граждан; наличие эффективных форм контроля и надзора за деятельностью государственных органов.

Унитарный характер государства проявляется в его территориально-организационной структуре, принципах взаимоотношений республиканских и местных властей, действующих на основе единой Конституции и правовой системы.

Активный процесс государственного строительства в Республике Беларусь, формирования и развития институтов власти, системы государственного и местного управления начался после обретения страной независимости. 15 марта 1994 года принята Конституция Республики Беларусь, изменения и дополнения в которую вносились путем референдумов в 1996 и 2004 годах. В соответствии с Основным законом высшими органами государственной власти Республики являются:

8 <https://www.belta.by/president/view/lukashenko-stavit-zadachu-maksimalno-snizit-zavisimost-belarusi-ot-neftjanyh-igr-krupnyh-derzhav-386247-2020/>

9 <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>



Рисунок 2. Национальное собрание Республики Беларусь

Figure 2. National Assembly of the Republic of Belarus



Источник: инфографические материалы Белорусского телеграфного агентства (БЕЛТА)

Source: infographic materials of the Belarusian Telegraph Agency (BELTA)

**Президент Республики Беларусь** — Глава государства, гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина — олицетворяет единство народа, гарантирует реализацию основных направлений внутренней и внешней политики. Представляет Республику Беларусь в отношениях с другими государствами и международными организациями; принимает меры по охране суверенитета и независимости государства; обеспечивает политическую и экономическую стабильность в обществе; осуществляет посредничество между ветвями государственной власти и координацию деятельности государственных органов.

**Парламент Республики Беларусь (Национальное собрание)** — высший представительный и законодательный орган — состоит из Палаты представителей и Совета Республики (рисунок 2). Состав Палаты представителей формируется в соответствии с законом на основе всеобщего, свободного, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. В Совет Республики (палату территориального представительства) на заседаниях депутатов местных Советов тайным голосованием избираются по восемь членов от каждой области и города Минска. Восемь членов Совета Республики назначает Президент Республики Беларусь.

Изменение количественного состава парламента с 485 до 174 депутатов обеспечило, с одной стороны, достаточно широкое представительство народа, а с другой — качественно повысило работоспособность высшего законодательного органа. Депутаты обеих палат выполняют свои обязанности на постоянной основе, что положительно сказывается на эффективности законотворческой деятельности.

Одновременно достаточно широкие законодательные полномочия имеет Президент Республики Беларусь. Он обладает правом роспуска парламента и отклонения принятых парламентом законов. Имеет также право законодательной инициативы, внесения в Национальное собрание законопроектов, предложений о срочности рассмотрения проектов и издания временных декретов, которые имеют высшую юридическую силу по сравнению с законом.

**Правительство — Совет Министров Республики Беларусь** — высший коллегиальный орган исполнительной власти, центральный орган государственного управления. Он руководит системой подчиненных ему государственных органов по реализации основных направлений внутренней и внешней политики, обеспечивает проведение единой экономической, финансовой, кредитной и денежной политики, государственной политики в области науки, культуры,

образования, здравоохранения, экологии, социально-го обеспечения и оплаты труда.

Правительство подотчетно Президенту Республики Беларусь и ответственно перед Парламентом. Глава государства определяет структуру правительства и может ее реформировать. Он вносит на рассмотрение парламента кандидатуру премьер-министра. Может председательствовать на заседаниях правительства, определять конкретные направления его деятельности, отменять постановления и распоряжения правительства, противоречащие Конституции и законам страны.

На протяжении всей истории суверенной Беларуси предметом особого внимания руководства страны являлось формирование и развитие системы государственного и местного управления. На динамику, содержание и результаты этой деятельности оказывали непосредственное влияние процессы развала СССР, обретения независимости и создания новой политической системы Республики Беларусь как суверенного государства, переход к рыночной экономике социально ориентированного типа.

Основными этапами формирования новой генеральной схемы управления стали Указы Президента Республики Беларусь от 23 ноября 1994 года № 122 «Об изменении центральных органов управления Республики Беларусь», от 11 января 1997 года № 30 «О системе республиканских органов управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь», от 24 сентября 2001 года № 516 «О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь», от 5 мая 2006 года № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь».

В действующей сегодня системе республиканских исполнительно-распорядительных органов представлены сформированные по функциональному и отраслевому принципу 24 министерства, семь государственных комитетов и семь государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь. Они осуществляют государственное управление административно-политической сферой, национальной экономической системой и социальной сферой, обеспечивают реализацию программ социально-экономического развития республики<sup>10</sup>.

Составной частью системы государственного управления являются также органы местного управления и самоуправления. В соответствии с Конституцией Республики Беларусь местное управление и самоуправление осуществляется гражданами через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах.

**Местное самоуправление в Республике Беларусь** — это форма организации и деятельности граждан для самостоятельного решения социальных, экономических, политических и культурных вопросов местного значения исходя из интересов населения и особенностей развития административно-государственных единиц на основе собственной материально-финансовой базы и привлекаемых средств.

Единая система органов местного управления состоит из областных, районных, городских, поселковых и сельских исполнительных комитетов и местных администраций. Они создаются для решения вопросов местного значения исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на соответствующей территории, исполняют решения вышестоящих государственных органов<sup>11</sup>.

Решения местных исполнительных и распорядительных органов, не соответствующие законодательству, отменяются соответствующими Советами депутатов, вышестоящими исполнительными и распорядительными органами, а также Президентом Республики Беларусь.

**Конституционный и Верховный Суды Республики Беларусь** — высшие государственные органы, представляющие судебную ветвь в нашей стране. Конституционный Суд Республики Беларусь осуществляет контроль за конституционностью всех нормативных актов. Верховный Суд Республики Беларусь в соответствии с Декретом Президента Республики Беларусь от 29 ноября 2013 года № 6 «О совершенствовании судебной системы Республики Беларусь»<sup>12</sup> возглавляет в настоящее время единую систему судов общей юрисдикции. Это позволяет обеспечить принцип единства национальной судебной системы, формирование единообразной судебной практики, необходимое качество и оперативность правосудия. Президент Республики Беларусь оказывает большое влияние на судебную власть через реализацию своего права назначать шесть судей Конституционного Суда, председателя и судей Верховного Суда, представителей всего судейского корпуса нашей страны.

Конституцией Республики Беларусь регламентируется также деятельность еще трех высших органов государственной власти.

На **Генеральную прокуратуру Республики Беларусь** возложены функции надзора за точным и единообразным исполнением законов, декретов, указов и иных нормативных актов всеми министерствами и государственными комитетами, местными представительными и исполнительными органами, предприятиями, организациями и учреждениями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами.

11 <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11000108>

12 [https://www.etalonline.by/document/?regnum=pd1300006&q\\_id=0](https://www.etalonline.by/document/?regnum=pd1300006&q_id=0)

10 <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=p30600289>

**Комитет государственного контроля Республики Беларусь** осуществляет контроль за исполнением республиканского бюджета, использованием государственной собственности, исполнением актов Президента, Парламента, Правительства и других государственных органов, регулирующих отношения государственной собственности, хозяйственные, финансовые и налоговые отношения.

**Национальный банк Республики Беларусь** регулирует кредитные отношения, денежное обращение, определяет порядок расчетов и обладает исключительным правом эмиссии денег.

С точки зрения теории государственного управления современная модель правового социального государства в качестве эталона для создания оптимальной системы государственного и местного управления опирается на два основных принципа — справедливости и эффективности.

Принцип социальной справедливости реализуется через управленческие функции целеполагания и планирования, которые отражают в качестве высшей цели государства интересы белорусского народа, постоянно растущие потребности и желания всех членов общества. Эти цели выступают, в свою очередь, в качестве системообразующего фактора организации и функционирования системы власти и управления. Ее роль заключается в создании необходимых условий и предпосылок для реализации созидательного потенциала общества. Постоянная диагностика этой системы на предмет эффективности позволяет своевременно и активно реагировать на проблемы и недостатки в различных сферах государственной деятельности, предупреждать нежелательное развитие событий, осуществлять модернизацию и реформирование системы государственного и местного управления с учетом новых политических вызовов, социальных и экономических задач.

За годы независимости Республика Беларусь состоялась как суверенное и независимое государство. Созданная за это время система власти и управления обеспечила управляемость перемен, социально-политическое единство общества, реализацию новой стратегии экономического развития, переход к социально ориентированной рыночной экономике. Результатом усилий всего народа стало создание мощной национальной экономики, ее интеграция в мировую экономическую систему. Успешное развитие науки и образования заложили основы для перехода к цифровой экономике и новому технологическому укладу.

Однако воспользоваться этими преимуществами позволит только существенное повышение эффективности государственного управления и его ответственности перед обществом. Перспективы дальнейшего укрепления белорусской государственности связаны в первую очередь с совершенствованием Конституции Республики Беларусь. Президент Республики Беларусь Александр Лукашенко отметил

в Послании белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь 24 апреля 2018 года: «Появились новые государственные институты, на принципиально иной уровень вышли экономические отношения, многое из того, что было сделано, необходимо отразить в Конституции. Но нормы Основного Закона должны не просто соответствовать действительности, а немножко опережать ее, работать на перспективу»<sup>13</sup>.

Модернизация системы государственного и местного управления на основе обновления Основного закона позволит избежать фрагментарности преобразований и их низкой эффективности, возникающей за счет отдельных, часто слабо согласованных друг с другом мероприятий по оптимизации структуры государственного аппарата.

Нынешняя модель политической системы формировалась в основном с учетом особенностей переходного периода к новому независимому государству и рыночной экономической системе. Завершение этого периода, переход к устойчивому и динамичному развитию требует уточнения основных параметров политической системы с учетом научных рекомендаций и накопленного опыта государственного строительства. В первую очередь речь может идти о возможности перераспределения властных функций между главой государства и основными ветвями власти в условиях демократического политического режима.

Развитие различных форм парламентского контроля в сфере финансов, бюджета и его выполнения расширит полномочия депутатов парламента в оценке деятельности правительства и отдельных должностных лиц. Давно нуждаются в разделении функции государства как регулятора и собственника. Разработка на этой основе новой генеральной схемы управления приведет к усилению ответственности министерств, государственных комитетов и организаций за результаты своей работы, освободит подведомственные организации от излишней бюрократической опеки.

Отказ от границ прежней административно-территориальной системы, укрупнение новых административных единиц и укрепление их финансово-экономической основы станет важным фактором роста влияния и авторитета органов местного управления и самоуправления, их кадрового обеспечения. Это повысит созидательную активность населения в развитии территорий, в решении актуальных вопросов обеспечения жизнедеятельности, порядка и безопасности, развитии социокультурной сферы.

<sup>13</sup> [http://president.gov.by/ru/news\\_ru/view/poslanie-k-belorusskomu-narodu-i-natsionalnomu-sobraniju-18594/](http://president.gov.by/ru/news_ru/view/poslanie-k-belorusskomu-narodu-i-natsionalnomu-sobraniju-18594/)

### **Административная реформа, ее правовое и институциональное обеспечение**

В настоящий момент административная реформа является одной из основных задач Республики Беларусь на ближайшую перспективу, поскольку дальнейшее развитие государственных институтов находится в неразрывной связи с совершенствованием государственного управления.

Чтобы осуществлять преобразования в различных сферах общественной жизни, сама государственная власть должна быть логично и рационально устроена. Административная реформа должна привести к оптимизации административно-управленческих процессов, повышению качества оказания государственных услуг гражданам, снизить издержки взаимодействия с органами исполнительной власти. Повышение эффективности и результативности государственного управления, реализуемое через инструменты административной реформы, создает условия для успешного функционирования исполнительной власти страны.

В Республике Беларусь постоянно ведутся реформы во многих сферах государственной и общественной жизни. Не обошли они стороной и сферу управления. Административная реформа направлена в первую очередь на создание оптимальной системы государственного управления. Необходимость повышения эффективности государственной власти для решения неотложных социально-экономических проблем прежде всего вызвана потребностью повышения уровня и качества жизни населения.

В современном постоянно меняющемся мире изменяется и роль государства, и функции властных структур, в результате чего в ряде стран возникла необходимость проведения административных реформ. Опыт показывает, что это длительная, сложная работа, требующая усилий всего общества и, что важно, открытости власти для диалога с ним. В то же время поспешные и непродуманные решения могут привести к значительным экономическим и социальным потерям. Реформирование управления, совершенствование механизмов реализации полномочий и функций органов исполнительной власти является не целью, а необходимой составляющей административной реформы.

**Понятие и основные составляющие административной реформы.** Административная реформа — комплекс мер, направленных на изменение места и роли органов государственного управления в системе органов государственной власти, на организационные изменения органов государственного управления, принципов и форм рекрутирования административно-управленческого персонала, процесса принятия управленческих решений, на изменение отношений общества и государства [Комаровский, Сморгун и др., 2019]. Модернизировать государственное управление — значит сделать его проще, яснее, эффективнее, постараться добиться откры-

тости в области государственных расходов и четко определить ответственность каждого из многочисленных операторов государственного управления [Шаров, 2005. С. 20–27].

Существует три наиболее распространенных представления о содержании административной реформы: четкое разграничение полномочий между всеми ветвями власти, органами государственного управления и органами местного управления и самоуправления; реформа государственной службы; реформа функций и структуры исполнительной власти. Эти направления административной реформы нацелены на радикальный пересмотр функций исполнительной, законодательной и судебной власти и составляют административную реформу в широком смысле.

Основным содержанием **разграничения полномочий и предметов ведения** между всеми ветвями власти, органами государственного управления и органами местного управления и самоуправления является закрепление за каждым уровнем власти четких функций, обеспеченных финансовыми ресурсами, исходя из принципа субсидиарности, то есть закрепления функции за минимально необходимым уровнем власти.

Одна из главных проблем этой части реформы, имеющей значение для успеха административной реформы в целом, состоит в том, что она является производной от определения функций, остающихся за государством и исполнительной властью на всех уровнях. Поэтому произведенное законом разграничение полномочий между всеми ветвями власти, органами государственного управления и органами местного управления и самоуправления нельзя рассматривать как окончательное, оно будет пересмотрено после определения необходимых функций государства.

**Реформа государственной службы** состоит в пересмотре статуса государственных служащих и порядка прохождения ими государственной службы с целью сделать государство конкурентоспособным работодателем, а государственных служащих — эффективными исполнителями функций государства. В этом ее основное значение для административной реформы.

**Реформа функций и структуры исполнительной власти** представляет собой собственно административную реформу и состоит из двух частей: оперативной и институциональной.

Оперативная составляющая заключается в отказе от избыточных функций, совершенствовании порядка реализации необходимых государственных функций, построении системы и структуры исполнительной власти, соответствующей новым функциям, исключая между ними конфликт интересов. Институциональная часть реформы состоит в создании механизмов предотвращения появления новых избыточных функций, закреплении процедур выполне-



## Рисунок 3. Конституция Республики Беларусь в цифрах и фактах

Figure 3. The Constitution of the Republic of Belarus in figures and facts



Источник: инфографические материалы Белорусского телеграфного агентства (БЕЛТА)  
Source: infographic materials of the Belarusian Telegraph Agency (BELTA)

ния необходимых функций, обеспечении информационной открытости власти, закреплении стандартов качества оказания государственных услуг [Капогузов, 2013. С. 181].

Таким образом, административная реформа (в узком смысле) может быть определена как процесс пересмотра функций исполнительной власти, закрепления необходимых и упразднения избыточных функций, создания адекватной функции структуры и системы исполнительной власти, а также институциональных изменений в системе государственного управления. Ее целью является создание системы эффективного исполнения государственных функций, обеспечивающей высокие темпы экономического роста и общественного развития.

#### Краткий анализ основных этапов административных реформ в Республике Беларусь, их предпосылки и результаты

Административные преобразования в период с 1990 года по настоящее время связаны с развитием института президентства в Республике Беларусь, и их можно условно разделить на несколько периодов:

— *административные преобразования 1990–1996 годов*, политическим мотивом которых выступала необходимость радикальной перестройки советской системы государственного управления экономикой и формирование новой структуры и си-

стемы органов государственной власти Республики Беларусь;

— *этап административной реформы, проведенный в 1996–2004 годах*, преследующий политическую цель укрепления государственной власти в стране и определяемый Конституцией Республики Беларусь, ролью Президента Республики Беларусь как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина, обеспечивающего посредничество между органами государственной власти, их преемственность и взаимодействие между собой;

— *этап административной реформы, проводимый с 2004 по настоящее время*, политически ориентированный на построение эффективного и компактного государства на основе Конституции Республики Беларусь и продолжающихся административных реформ под руководством Главы государства Республики Беларусь.

Декларация о государственном суверенитете<sup>14</sup> от 27 июля 1990 года провозгласила Республику Беларусь суверенным независимым государством и тем самым заложила основы для формирования качественно новых начал в ее государственной и общественной жизни. С обретением Республикой Беларусь независимости система законодательства советского периода, принципы создания и реализации норм права уже не отвечали потребностям современного

14 <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=V09000193>

белорусского государства. Для создания новой, согласованной системы национального права необходима была разработка ее основы, фундамента для взаимодействия личности, общества, государства, эффективного функционирования государственных институтов.

15 марта 1994 года была принята Конституция Республики Беларусь, провозгласившая республику унитарным демократическим социальным правовым государством (**рисунок 3**). Принятие новой Конституции, вовлечение Республики Беларусь в мировое сообщество как суверенного и независимого государства повлекли кардинальные изменения как в законодательстве, так и в административной системе государства.

Конституция 1994 года впервые в истории Беларуси предусмотрела в системе высших органов государственной власти должность Президента Республики Беларусь. Согласно статье 95 Конституции 1994 года, Президент являлся Главой государства и исполнительной власти и наделялся полномочиями по руководству системой органов исполнительной власти и обеспечению их взаимодействия с представительными органами, назначению должностных лиц, занимающих наиболее ответственное положение в государстве.

Для реализации полномочий исполнительной власти в областях экономики, внешней политики, обороны, национальной безопасности, охраны общественного порядка и других сферах государственного управления был создан Кабинет Министров Республики Беларусь.

Изменения в этот период коснулись и иных органов государственного управления. Так, 23 сентября 1994 года издан Указ Президента Республики Беларусь № 122 «Об изменении структуры центральных органов управления Республики Беларусь», согласно которому было создано Министерство по чрезвычайным ситуациям и защите населения от последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, учреждена должность Министра по делам Содружества Независимых Государств, преобразован и реорганизован ряд республиканских органов государственного управления (например, Министерство образования преобразовано в Министерство образования и науки; Министерство хлебопродуктов присоединено к Министерству сельского хозяйства и продовольствия с созданием в своей структуре Комитета по хлебопродуктам с правами юридического лица).

Вместе с тем, поскольку нормы Конституции 1994 года не обеспечивали необходимый баланс интересов основных ветвей власти, возникла необходимость перераспределения полномочий между ними, потребовалось уточнение роли Главы государства в обеспечении их взаимодействия и слаженной работы в целях стабильного и эффективного развития страны. Принятие 24 ноября 1996 года новой редакции Конституции Республики Беларусь повлекло

существенное перераспределение полномочий между государственными органами, значительно изменился конституционно-правовой статус главы государства. Дальнейшее развитие и конкретизацию правовой статус и полномочия Президента получили в Законе Республики Беларусь от 21 февраля 1995 года № 3602-XII «О Президенте Республики Беларусь», принятом на основе и во исполнение конституционных положений.

Кабинет Министров был преобразован в Совет Министров, который, согласно Конституции Республики Беларусь, является центральным органом государственного управления.

Продолжилась работа и по модернизации системы республиканских органов государственного управления. В целях определения рациональной структуры управления был принят Указ Президента Республики Беларусь от 11 января 1997 года № 30 «О системе республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь», которым была установлена система республиканских органов государственного управления, подчиненных Правительству Республики Беларусь. В систему данных органов входили министерства Республики Беларусь, государственные комитеты Республики Беларусь, комитеты при министерствах или государственных комитетах Республики Беларусь. Всего было 25 министерств, 19 государственных комитетов и 26 комитетов при министерствах (государственных комитетах). Кроме того, данным указом был утвержден перечень объединений (учреждений), подчиненных Правительству Республики Беларусь. Всего таких организаций было 19.

Однако система республиканских органов государственного управления в таком виде просуществовала недолго. Указом Президента Республики Беларусь от 24 сентября 2001 года № 516 система республиканских органов государственного управления была значительно видоизменена: произошло сокращение государственных комитетов и комитетов при министерствах, появилась новая организационно-правовая форма — комитеты при Совете Министров. Изменения в основном затронули органы, относящиеся к экономической сфере, а система стала более управляемой, компактной и менее затратной. Компетенции многих государственных органов были приведены в соответствие с рыночными отношениями. Были ликвидированы Министерство по управлению государственным имуществом и приватизации, Министерство предпринимательства и инвестиций. Государственный комитет по ценным бумагам был преобразован в Комитет по ценным бумагам при Совете Министров Республики Беларусь. Всего стало 25 министерств, 6 государственных комитетов и 8 государственных комитетов при Совете Министров. Также Совету Министров подчинялось восемь государственных

организаций, бывших ранее министерствами или государственными комитетами.

Несмотря на принятые изменения, такая система республиканских органов государственного управления не полностью соответствовала требованиям времени. 5 мая 2006 года Глава государства принял Указ № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь»<sup>15</sup>, согласно положениям которого в систему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, входят министерства, государственные комитеты, являющиеся республиканскими органами государственного управления, а также объединения юридических лиц, иные государственные организации, подчиненные Правительству Республики Беларусь. Создано два новых комитета — Государственный комитет по имуществу и Государственный комитет по стандартизации. Учреждена должность Уполномоченного по делам религий и национальностей. Ряд комитетов были присоединены к другим органам государственного управления (Государственный комитет по авиации — к Министерству транспорта и коммуникаций, Комитет по ценным бумагам при Совете Министров Республики Беларусь — к Министерству финансов и т.д.), в составах министерств и государственных комитетов были созданы департаменты.

В рассматриваемый указ с 2006 года неоднократно вносились изменения. Например, согласно Указу Президента Республики Беларусь от 3 июня 2016 года № 188 «Об органах антимонопольного регулирования и торговли», Министерство торговли было переименовано в Министерство антимонопольного регулирования и торговли, а также был ликвидирован Департамент ценовой политики Министерства экономики.

В настоящее время в Республике Беларусь насчитывается 24 министерства, семь государственных комитетов и семь государственных организаций, подчиненных Правительству.

В целях обеспечения независимости и беспристрастности выполнения специальных задач и функций, а также повышения эффективности межведомственного взаимодействия в Беларуси, кроме государственных органов, подчиненных Правительству, функционирует целый ряд специализированных государственных органов, подчиненных непосредственно Главе государства (Национальный статистический комитет Республики Беларусь, Государственная инспекция охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь, Следственный комитет Республики Беларусь и др.).

По мнению экспертов, возрастание роли местных органов власти связано не только с оптимизацией количества сельсоветов и повышением эффективности работы местных органов власти, но и с тем, что суще-

ствующее административно-территориальное деление не совпадает с актуальными территориальными социально-экономическими сообществами, которые отражают процесс районообразования. Поэтому в некоторых случаях сложно добиться комплексного развития территории. Одновременно подчеркивается, что совершенствование системы местного управления и самоуправления должно осуществляться с учетом развития ИТ в Беларуси<sup>16</sup>.

В интересах обеспечения системного экономического, социального, демографического, экологического и инновационного развития районов в Совете Республики создана рабочая группа по изучению вопроса об административно-территориальном делении страны, белорусскими учеными разработан ряд перспективных моделей его реформирования.

В апреле 2015 года, обращаясь с Посланием белорусскому народу и Национальному Собранию Республики Беларусь, Глава государства заявил, что госаппарат в стране по сравнению с постсоветскими и другими государствами «немногочисленный», но все же «избыточный». В связи с этим было дано поручение заинтересованным органам внести проекты решений по оптимизации госаппарата, а также по статусу госслужащего<sup>17</sup>.

В последующем к теме оптимизации госаппарата Глава государства обращался в июне 2016 года на V Всебелорусском народном собрании, а также в декабре 2016 года, назначая новое руководство Администрации Президента Республики Беларусь. Позиция Александра Лукашенко в этом вопросе однозначна: «Оставшиеся госслужащие, как и военные люди, должны получить самый высокий статус. Но это должен быть оптимальный минимум в стране. Лишних людей в госаппарате быть не должно»<sup>18</sup>.

Проводимая в Беларуси в несколько этапов оптимизация госаппарата не сводилась к формальному сокращению его численности (**диаграмма 1**), а преследовала комплекс задач. В числе основных можно назвать: рациональный пересмотр функций должностных лиц и государственных органов, исключение их дублирования, делегирование на места полномочий и прав на принятие решений, повышение ответственности за состояние дел в центре и регионах.

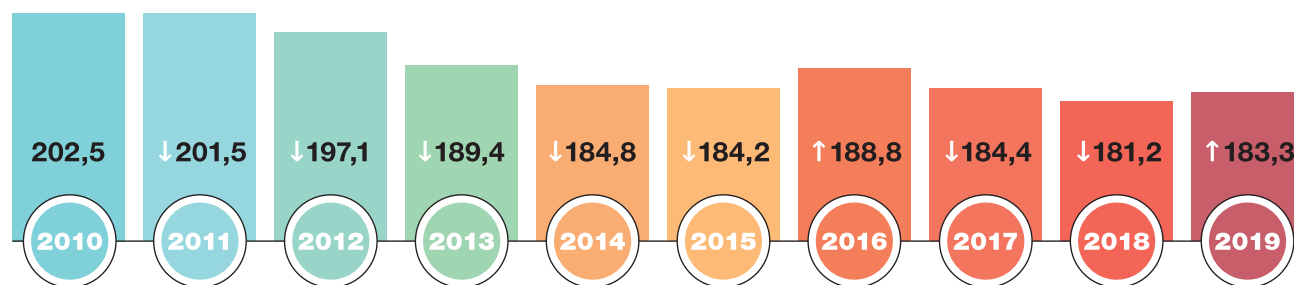
По опубликованным данным, в августе 2018 года в Беларуси насчитывалось чуть более 37 тыс. госу-

15 <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=p30600289>

16 <https://www.belta.by/society/view/eksperty-predlagajut-sovershenstvovat-sistemu-mestnogo-samoupravlenija-s-uchetom-razvitiya-it-349065-2019/>

17 <https://www.belta.by/president/view/lukashenko-schitaet-chislennost-gosapparata-v-belarusi-izbytochnoj-1411-2015/>



18 <https://www.belta.by/president/view/lukashenko-status-gossluzhaschih-v-belarusi-v-rezultate-optimizatsii-nado-podnjat-na-nebyvaluju-vysotu-224860-2016/>

**Диаграмма 1. Динамика численности работников, занятых в сфере государственного управления****Diagram 1. Dynamics of the number of employees engaged in public administration**

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь

Source: National Statistical Committee of the Republic of Belarus

**Диаграмма 2. Численность государственных служащих, занятых в государственных органах и иных государственных организациях (человек)****Diagram 2. Number of civil servants employed in state bodies and other state organizations (people)**

	на 01.11.2011	на 01.11.2013	на 01.07.2015	на 01.12.2017
 Мужчины	40 637	34 470	33 955	25 058
 Женщины	18 505	14 856	14 508	12 101
<b>ВСЕГО</b>	<b>59 142</b>	<b>↓ 49 326</b>	<b>↓ 48 463</b>	<b>↓ 37 159</b>

государственных служащих<sup>19</sup> (диаграмма 2). При этом решения по численности штата в госучреждениях принимаются с учетом повышения эффективности работы, а также четкого определения, кто из работников должен быть госслужащим, а кто будет работать по найму в тех или иных государственных структурах, не являясь госслужащим.

Проведенный анализ позволяет сделать выводы, способствующие пониманию сути и содержания административных реформ в Республике Беларусь.

Во-первых, стабильная государственность немыслима без легитимной и эффективной государственной власти, имеющей свою четкую программу действий и пользующейся доверием народа. Как заявил 19 апреля 2019 года в Послании белорусскому народу и Национальному собранию Александр Лукашенко, «мы тот этап уже прошли, когда нам нужна была сильная власть, такая, как у нас есть. Надо не властью делиться, власть неделима, а надо нагружать властными полномочиями другие структуры и ветви власти»<sup>20</sup>.

Во-вторых, административные преобразования в государстве тесно связаны с развитием институ-

Источник: Национальный статистический комитет Республики Беларусь (<https://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/solialnaya-sfera/trud/>)

Source: National Statistical Committee of the Republic of Belarus

та президентства в Республике Беларусь. Обращает на себя внимание заявление Главы государства в связи с подготовкой изменений в Конституцию Республики Беларусь о том, что «пришло время оставить Президенту те функции и полномочия, которые он должен исполнять как Глава государства — прежде всего кадровые вопросы, подтянуть политические партии, чтобы они генерировали нам на государственный уровень нормальных руководителей»<sup>21</sup>. Внесение изменений в Основной закон Республики Беларусь станет важнейшим этапом на пути правового и институционального обеспечения проводимых в стране административных реформ.

В-третьих, важным этапом административной реформы в Республике Беларусь станет реформирование института госслужбы. Предполагается, что основными его целями будут совершенствование правового регулирования института госслужбы, закрепление четких и исчерпывающих требований, предъявляемых к ее прохождению, определение обязанностей, прав и социально-правовых гарантий госслужащих.

19 <https://www.belta.by/society/view/reshenija-po-chislennosti-shtata-gosuchrezhdenija-dolzny-prinimatsja-s-uchetom-effektivnosti-kochanova-312633-2018/>

20 [http://president.gov.by/ru/news\\_ru/view/poslanie-belorusskomu-narodu-i-natsionalnomu-sobraniju-20903/](http://president.gov.by/ru/news_ru/view/poslanie-belorusskomu-narodu-i-natsionalnomu-sobraniju-20903/)

21 Там же.



## Реформирование государственной службы

Государственная служба — это важнейший и особый вид службы. В условиях отсутствия института государственной службы этот термин носил расширительный характер. Под ним понималось исполнение служебных обязанностей в целях реализации функций и задач государства, осуществляемое в любой государственной организации (в органах государства, на государственных предприятиях, в государственных учреждениях).

**Правовое обеспечение государственной службы.** В Республике Беларусь институт профессиональной государственной службы впервые был создан в соответствии с Законом Республики Беларусь от 23 ноября 1993 года «Об основах службы в государственном аппарате». Тем самым было положено начало становлению национального законодательства о государственной службе [Кеник, 2003. С. 30–34].

26 июля 2003 года вступил в силу Закон № 204-3 «О государственной службе в Республике Беларусь». В настоящем Законе под государственной службой понимается «профессиональная деятельность лиц, занимающих государственные должности, осуществляемая в целях непосредственной реализации государственно-властных полномочий и (или) обеспечения выполнения функций государственных органов»<sup>22</sup>.

Основополагающим нормативным правовым актом в системе правового регулирования государственной службы является Конституция Республики Беларусь, которая определяет: установление единства государственной службы; стабильность регламентирующих отношений государственной службы; основополагающие нормы государственной службы как политического, правового, организационного, социального института, прямо связанного с государством; нормы о приоритете прав человека и реализации конституционных положений при осуществлении государственной службы. Принцип единства государственной службы, исходящий из конституционных основ, диктует необходимость непротиворечивости в иерархичности и содержании ее законодательных источников, к которым относятся кодексы и законы, в том числе упомянутый выше Закон о государственной службе [Панферова, 2014. С. 133–145].

По степени обобщения регулируемых вопросов выделяют три группы нормативных актов: Закон о государственной службе (базовый документ), Трудовой кодекс Республики Беларусь<sup>23</sup> от 26 июля 1999 года № 296-3 и иные законы, регулирующие вопросы осуществления различных видов государственной служебной деятельности (например, Кодекс Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, Таможенный кодекс Республики Беларусь).

На государственных служащих распространяются нормы трудового законодательства: о заключении, изменении и прекращении трудового договора, о заключении коллективных договоров и соглашений, разрешении трудовых споров, материальной ответственности работников и нанимателей, о гарантиях и компенсациях, о трудовой дисциплине, об охране труда и др. На отношения, связанные с государственной службой, не урегулированные Законом о государственной службе и иными актами законодательства, распространяется действие норм трудового, пенсионного и иного законодательства. Выстроенная в Республике Беларусь модель государственной службы и ее правовая база в целом позволяют решать основные задачи государственного управления.

Вместе с тем действующий Закон о государственной службе был принят более 15 лет назад и в настоящее время нуждается в пересмотре — как с учетом практики его применения, так и в связи с необходимостью определения новых, перспективных направлений развития института государственной службы в изменившихся социальных и экономических условиях. В сложившейся ситуации требуется подготовка нового комплексного законодательного акта о государственной службе. Попытки разработать такой закон предпринимались неоднократно в 2013–2014 годах, но по разным причинам его подготовка откладывалась.

По итогам совещания с участием Главы государства по вопросам социально-правовых гарантий государственных служащих и повышения престижа государственной службы, состоявшегося 26 июля 2018 года, Министерством труда и социальной защиты Республики Беларусь, Национальным центром законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, Академией управления при Президенте Республики Беларусь (далее по тексту — Академия управления) с участием иных заинтересованных органов разрабатывается проект Закона «О государственной службе». Указанный документ до 1 октября 2020 года должен быть внесен на рассмотрение Главы государства.

## Видовая классификация государственной службы

Хотя законодатель Республики Беларусь в настоящее время не установил конкретных критериев разделения государственной службы на виды, с учетом многообразия и специфики сфер и отраслей государственной деятельности можно выделить несколько видов государственной службы: в органах ветвей власти (служба в органах законодательной власти; служба в органах исполнительной власти; служба в органах судебной власти); в зависимости от отраслей и сфер, в которых она осуществляется (служба в органах внутренних дел; служба в прокуратуре; служба в таможенных органах; служба в налоговых органах); в зависимости от места органа в системе государственных органов (служба в республиканских органах; служба в местных органах).

22 <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10300204>

23 <http://www.pravo.by/document/?guid=3961&p0=HK9900296>

На сегодняшний день государственная служба в Республике Беларусь регулируется нормами конституционного, трудового, финансового и других отраслей права.

### **Система должностей государственной службы**

В статье 5 Закона о государственной службе указано, что «государственным служащим является гражданин Республики Беларусь, занимающий в установленном законодательством порядке государственную должность, наделенный соответствующими полномочиями и выполняющий служебные обязанности за денежное вознаграждение из средств республиканского или местных бюджетов либо других предусмотренных законодательством источников финансирования»<sup>24</sup>.

В целях повышения эффективности работы с кадрами, улучшения системы учета, подбора, подготовки, переподготовки и повышения квалификации руководящих кадров, их оптимальной расстановки в Республике Беларусь созданы кадровые реестры государственных должностей.

В Республике Беларусь ведутся: кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь, кадровый реестр Правительства Республики Беларусь, кадровые реестры областных и Минского городского исполнительных комитетов. В кадровые реестры включаются высшие государственные должности Республики Беларусь: Премьер-министр Республики Беларусь, Председатель Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, Председатель Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, Председатель Конституционного Суда Республики Беларусь, Председатель Верховного Суда Республики Беларусь, Председатель Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь, Глава Администрации Президента Республики Беларусь, Государственный секретарь Совета Безопасности Республики Беларусь, Председатель Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Генеральный прокурор Республики Беларусь, Председатель Правления Национального банка Республики Беларусь, Управляющий делами Президента Республики Беларусь; иные государственные должности, назначение (согласование назначения) на которые осуществляется, соответственно, Президентом Республики Беларусь, Премьер-министром Республики Беларусь, председателями областных и Минского городского исполнительных комитетов.

Перечни высших государственных должностей Республики Беларусь, иных государственных должностей, подлежащих включению в кадровые реестры, утверждаются, соответственно, Президентом Республики Беларусь, Премьер-министром Республики Беларусь, председателями областных и Минского городского исполнительных комитетов.

Каждой государственной должности соответствуют определенные классы государственных служащих. Для государственных служащих устанавливается высший класс и 12 классов, из которых 12-й класс является низшим.

Государственным должностям Премьер-министра Республики Беларусь, Председателя Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, Председателя Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, Главы Администрации Президента Республики Беларусь, Государственного секретаря Совета Безопасности Республики Беларусь, Председателя Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Председателя Правления Национального банка Республики Беларусь, Управляющего делами Президента Республики Беларусь и их заместителей, а также председателей областных и Минского городского исполнительных комитетов соответствует высший класс государственного служащего.

Министрам Республики Беларусь может быть присвоен высший класс государственного служащего в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством. Присвоение классов осуществляется:

- Президентом Республики Беларусь — в отношении руководящих работников республиканских органов государственного управления, председателей областных и Минского городского исполнительных комитетов и иных должностных лиц, назначение на должность которых осуществляется Президентом Республики Беларусь;
- Премьер-министром Республики Беларусь — в отношении государственных служащих республиканских органов государственного управления, назначаемых Правительством Республики Беларусь, в том числе по согласованию с Президентом Республики Беларусь;
- председателями областных и Минского городского исполнительных комитетов — в отношении председателей городских, районных исполнительных комитетов, а также глав местных администраций.

Присвоение классов производится в последовательном порядке в соответствии с занимаемой должностью, квалификацией государственного служащего, стажем работы на государственной службе, а также с учетом ранее присвоенного ему класса. При этом учитывается занимаемая должность, в соответствии с которой присваивается класс на основании перечня государственных должностей, соответствующих классам государственных служащих, утвержденного в установленном законодательством порядке. Срок, по истечении которого присваивается очередной класс по занимаемой должности, для государственных служащих, имеющих 12–10-й классы, составляет не менее одного года, 9–7-й классы — не менее двух лет, 6–4-й классы — не менее трех лет. Присвоение очередных классов государственным служащим, имеющим иные классы, сроком не ограничивается.

24 <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10300204>

### Особенности правового статуса государственных служащих

Правовой статус государственного служащего закреплен в Законе о государственной службе. Государственные служащие выполняют функции государственного органа, возложенные на этот орган государством, решают задачи в экономической, социальной, административно-политической сфере (законодательная, исполнительная и судебная, финансовая деятельность, обеспечение общественного порядка и безопасности, таможенное и банковское дело, налогообложение, защита прав и законных интересов граждан). Все действия государственных служащих осуществляются ими от имени государства и по его поручению. Это влечет предъявление к государственным служащим особых, повышенных требований и установления определенных ограничений, а также предоставление льгот, гарантий в качестве компенсации за особые ограничения [Кеник, 2014].

Совокупность прав, обязанностей, свобод и действий государственных служащих представляет собой правовой статус должности государственного служащего. Чем выше статус, тем больше прав, однако это предполагает и более высокую степень ответственности. К элементам статуса относят запреты и ограничения, а также гарантии, льготы, компенсации и привилегии.

Закон о государственной службе закрепляет правовой статус государственного служащего (статьи 20 и 22). Свободы государственных служащих соответствуют общегосударственным свободам, определенным в Конституции Республики Беларусь<sup>25</sup>. Под правами государственного служащего понимается система общеобязательных норм, «охраняемых силой государственного принуждения и гарантирующих стабильность его социально-правового статуса и правовую регламентацию его служебной деятельности» [Борщевский, 2017].

Государственные служащие пользуются всеми правами и свободами, которые гарантируются им как гражданам Республики Беларусь. Тем не менее правовое положение государственных служащих имеет свои особенности. Это связано с тем, что успешная служебная деятельность возможна только при условии предоставления государственным служащим прав, обусловленных спецификой выполняемых государственным органом задач и осуществляемых им государственных функций.

Права государственного служащего являются важнейшим элементом правового статуса государственного служащего как субъекта служебных государственных отношений. Перечень из 17 пунктов прав государственного служащего приведен в статье 20 Закона о государственной службе. В нем условно можно выделить три группы: 1) права, обеспечива-

ющие правовую защиту государственных служащих; 2) права, способствующие непосредственному выполнению государственным служащим служебных обязанностей; 3) права, способствующие усилению должностной активности государственного служащего, реализации принадлежащих ему конституционных прав и свобод и обеспечивающие его социальные гарантии.

Наряду с общими нормами, определяющими правовой статус государственных служащих, содержащимися в Законе о государственной службе, имеется ряд законодательных актов, определяющих правовой статус отдельных категорий государственных служащих (например, Кодекс Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, Закон «О прокуратуре Республики Беларусь», Положение о дипломатической службе Республики Беларусь). Правовой статус раскрывается не только через установление прав государственных служащих и гарантии их реализации, но и через закрепление их обязанностей.

Обязанности государственного служащего характеризуют сущность, содержание служебной деятельности, ибо реализация государственным служащим государственно-властных полномочий и (или) обеспечение выполнения функций государственных органов — необходимые условия надлежащего функционирования государственной службы. Обязанности государственного служащего, являющиеся общими для всех государственных служащих, перечислены в статье 21 Закона о государственной службе.

Конкретные обязанности государственных служащих определяются на основе соответствующих квалификационных характеристик и закрепляются в должностных положениях и инструкциях, утверждаемых руководителями государственных органов в пределах их компетенции, если иное не предусмотрено законодательными актами.

Занятие государственной должности предполагает не только наделение государственного служащего определенными правами и установление его обязанностей, но и соблюдение государственным служащим ряда ограничений и запретов, обусловленных самим характером государственной службы, спецификой выполняемых государственным служащим государственных функций. Назначение этих правоограничений преследует цель обеспечить не только эффективное и высокопрофессиональное выполнение государственным служащим своих должностных обязанностей, но и «создать все необходимые условия для осуществления независимой служебной деятельности, обеспечить эффективное функционирование института государственной службы» [Кеник, 2017].

Статья 22 Закона о государственной службе устанавливает ряд ограничений, связанных с государственной службой. Так, государственный служащий не вправе заниматься предпринимательской деятельностью, оказывать содействие близким родственникам в осуществлении предпринимательской деятель-

25 <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>



ности, используя служебное положение; заниматься иной оплачиваемой деятельностью (за исключением случаев, предусмотренных в Законе); принимать участие в забастовках, принимать имущество (подарки) или получать другую выгоду в виде услуги в связи с исполнением служебных обязанностей; использовать служебное положение в интересах политических партий, религиозных организаций, иных юридических лиц, а также граждан, если это расходится с интересами государственной службы. Законодательными актами могут быть установлены иные ограничения, связанные с государственной службой<sup>26</sup>.

Таким образом, закрепленные в действующем законодательстве о государственной службе права и обязанности государственных служащих Республики Беларусь, установленные для них ограничения, четко определяют правовой статус государственного служащего и в целом отвечают современным реалиям.

### **Материальное и социальное обеспечение государственных служащих**

Государственным служащим гарантируются: условия труда, обеспечивающие надлежащее исполнение служебных обязанностей; заработная плата на условиях и в размере, предусмотренных Законом о государственной службе и принятыми в соответствии с ним иными актами законодательства; трудовой отпуск; соблюдение условий и порядка перевода на другую должность, высвобождения в связи с ликвидацией государственного органа, сокращением численности или штата работников, предусмотренных законодательством о труде; выплата выходного и иных единовременных пособий; право на медицинское обслуживание в организациях здравоохранения в порядке, определяемом актами законодательства.

Зарботная плата государственных служащих состоит из должностного оклада, надбавок за класс государственного служащего, надбавок за выслугу лет, премий и иных выплат, предусмотренных законодательством.

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 22 апреля 2013 года № 307 определен перечень должностей (профессий) работников, осуществляющих техническое обслуживание и обеспечивающих деятельность государственных органов, и соответствующих этим должностям (профессиям) тарифных разрядов об оплате труда этих работников.

Законом о государственной службе предусмотрено, что акты законодательства по вопросам материального и социального обеспечения государственных служащих, следствием принятия (издания) которых может быть создание или увеличение расходов государственных средств, принимаются (издаются) лишь с согласия Президента Республики Беларусь либо по его поручению — Правительством Республики Беларусь.

Вопрос материального обеспечения госслужащих руководство страны рассматривает в тесной взаимосвязи с проблемами эффективности государственного аппарата. Президент Республики Беларусь Александр Лукашенко в докладе на пятом Всебелорусском собрании 22 июня 2016 года отметил: «...если сравнить расходы на содержание госаппарата в разных странах, то в Беларуси их доля ниже и составляет 2 % ВВП. В три с половиной раза выше — в Европейском союзе, в нашей России — в два раза выше. В Беларуси один из самых компактных государственных аппаратов в мире. Вопрос в другом. Работа госаппарата недостаточно эффективна. Необходимость кардинального совершенствования системы госуправления в целях повышения его эффективности назрела давно. Для этого нужен целый ряд мер. Мы просто обязаны привлечь в госаппарат самых лучших, самых компетентных. А значит, мы должны предложить им по-настоящему достойные условия для работы, прежде всего — уровень оплаты труда»<sup>27</sup>.

В числе нематериальных стимулов мотивации предусмотрены: публичное признание результатов профессиональной деятельности государственного служащего; проявление внимания к предложениям и идеям работника; создание условий для его обучения, развития и самореализации; объявление благодарности; награждение грамотой и ценным подарком; размещение фотографий лучших работников на доске почета; досрочное присвоение очередного класса государственного служащего по занимаемой должности; присвоение почетных званий и др.

### **Противодействие коррупции в системе государственной службы — приоритетная задача кадровой политики**

Ответственность за коррупционные правонарушения и коррупционные преступления закреплена в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях и Уголовном кодексе Республики Беларусь. Основным документом, устанавливающим правовые основы государственной политики в сфере борьбы с коррупцией, является Закон Республики Беларусь от 15 июля 2015 года № 305-3 «О борьбе с коррупцией».

Согласно указанному документу, «коррупция — умышленное использование государственным должностным или приравненным к нему лицом либо иностранным должностным лицом своего служебного положения и связанных с ним возможностей в целях противоправного получения имущества или другой выгоды в виде работы, услуги, покровительства, обещания преимущества для себя или для третьих лиц, а равно подкуп государственного должностного или приравненного к нему лица либо иностранного должностного лица путем предо-

<sup>26</sup> <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10300204>

<sup>27</sup> [http://president.gov.by/ru/news\\_ru/view/uchastie-v-pjatom-vsebelorusskom-narodnom-sobranii-13867/](http://president.gov.by/ru/news_ru/view/uchastie-v-pjatom-vsebelorusskom-narodnom-sobranii-13867/)



ставления им имущества или другой выгоды в виде работы, услуги, покровительства, обещания преимущества для них или для третьих лиц с тем, чтобы это государственное должностное или приравненное к нему лицо либо иностранное должностное лицо совершили действия или воздержались от их совершения при исполнении своих служебных (трудовых) обязанностей, а также совершение указанных действий от имени или в интересах юридического лица, в том числе иностранного»<sup>28</sup>.

Закон «О борьбе с коррупцией» является целостным документом, определяющим механизмы предупреждения коррупции, в том числе ограничения, устанавливаемые для должностных и приравненных к ним лиц, регулирует порядок декларирования доходов и имущества таких лиц, закрепляет системные меры по противодействию коррупции.

В Республике Беларусь борьба с коррупцией осуществляется (рисунки 4) государственными органами и иными организациями, в числе которых: Следственный комитет Республики Беларусь, Комитет государственного контроля Республики Беларусь, Комитет государственной безопасности Республики Беларусь, Министерство по налогам и сборам Республики Беларусь, Министерство финансов Республики Беларусь, Государственный таможенный комитет Республики Беларусь и иные организации.

На практике государственными организациями разрабатываются ежегодные планы мероприятий, направленных на предотвращение коррупционных проявлений, создаются и действуют антикоррупционные комиссии. Особая роль придается мерам профилактического характера, заключающимся в совершенствовании государственного регулирования и контроля в сферах деятельности, подверженных коррупции.

Существенным направлением противодействия коррупции является развитие антикоррупционного правосознания. В общем комплексе мер его форми-

## Рисунок 4. Противодействие коррупции в 2019 году

Figure 4. Anti-corruption in 2019

### Наказания за коррупционные преступления в 2019 году

В 2019 году 1007 человек осуждены за преступления коррупционной направленности – на 0,2% больше, чем в 2005 году (1005 лиц)



**71,5%**  
720 человек лишены права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью



**43%**  
433 человека приговорены к различным срокам лишения свободы



**23,9%**  
241 человек получил штрафы

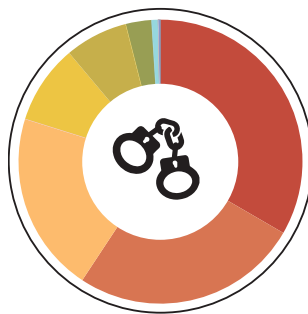


**16,5%**  
у 166 человек конфисковано имущество



**3,9%**  
39 человек лишены воинского или специального звания

### Наиболее распространенные преступления коррупционной направленности



**33,4%**  
336 лиц  
Получение взятки (ст. 430 УК)

**25,9%**  
261 лицо  
Хищение путем злоупотребления служебными полномочиями (ст. 210 УК)

**20,6%**  
207 лиц  
Дача взятки (ст. 431 УК)

**9%**  
91 лицо  
Злоупотребление властью или служебными полномочиями (ст. 424 УК)

**7,1%**  
72 лица  
Превышение власти или служебных полномочий (ст. 426 УК)

**3%**  
30 лиц  
Злоупотребление властью, превышение власти либо бездействие власти (ст. 455 УК)

**0,7%**  
7 лиц  
Бездействие должностного лица (ст. 425 УК)

**0,3%**  
3 лица  
Посредничество во взяточничестве (ст. 432 УК)

Источник: инфографические материалы Белорусского телеграфного агентства (БЕЛТА)

Source: infographic materials of the Belarusian Telegraph Agency (BELTA)

вания, наряду с правовой культурой и нравственным воспитанием государственного служащего, значительную роль играют этические стандарты профессионального поведения и государственной службы в Республике Беларусь. Впервые необходимость разработки этического кодекса государственного служащего Республики Беларусь как приоритетная задача кадровой политики была определена в Концепции государственной кадровой политики Республики Беларусь<sup>29</sup>.

Действующее законодательство о государственной службе предусматривает обязанность государственного служащего соблюдать культуру общения, другие нормы служебной этики (подпункт 1.6 пункта 1 статьи 21 Закона о государственной службе). При этом за несоблюдение данной обязанности государственный служащий несет дисциплинарную ответственность.

28 [http://www.pravo.by/upload/docs/op/h11500305\\_1437598800.pdf](http://www.pravo.by/upload/docs/op/h11500305_1437598800.pdf)

29 <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=p30100399>

Вместе с тем остается неясным, что конкретно представляют собой нормы служебной этики, поскольку отсутствует их четкое закрепление. Это приводит к разночтениям при применении норм законодательства на практике, в том в числе к физической невозможности привлечения к дисциплинарной ответственности гражданских служащих, допускающих нарушения этических требований. Для решения комплекса имеющихся проблемных вопросов предполагается разработать и включить в разрабатываемый законопроект «О государственной службе» *Этический кодекс государственного служащего* Республики Беларусь.

Наряду с другими факторами это будет способствовать созданию условий для укрепления кадрового потенциала государственной службы высокопрофессиональными, талантливыми специалистами, обладающими широким кругозором и высокими нравственными качествами.

#### Подходы к оценке эффективности работы государственных служащих

В настоящее время основные подходы к оценке деятельности государственных служащих в Республике Беларусь (рисунок 5) отражены в ряде нормативных правовых актов: Концепции государственной кадровой политики, Законе о государственной службе, Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года и др.

Данные нормативные акты регламентируют применение различных технологий и способов оценки деятельности государственных служащих.

В Декрете Президента Республики Беларусь № 5 «Об усилении требований к руководящим кадрам и работникам организаций» отмечено, что обеспечение производственно-технологической, исполнительской и трудовой дисциплины, содержания производственных зданий (помещений), оборудования и приспособлений в соответствии с установленными требованиями, надлежащих условий труда работников являются одними из основных критериев оценки работы руководителей организаций<sup>30</sup>.

Определение государственной службы как профессиональной деятельности требует установления качественных характеристик трудовых функций государственных служащих, которые они выполняют при занятии определенной государственной должности, а также установления соответствующих требований к их знаниям и квалификации. Этим целям служит утвержденный Постановлением № 135 от

Рисунок 5. Технологии оценки деятельности государственных служащих

Figure 5. Technologies for evaluating the performance of civil servants



24 октября 2003 года Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь квалификационный справочник «Государственные должности государственных служащих»<sup>31</sup>.

Справочник является техническим нормативным правовым актом, регламентирующим наименования государственных должностей, должностные обязанности государственных служащих и предъявляемые к ним квалификационные требования. Справочник служит основой при разработке должностных инструкций государственных должностей и обеспечивает единство при определении должностных обязанностей государственных служащих и предъявляемых к ним квалификационных требований, решение вопросов подготовки, повышения квалификации, подбора, расстановки и использования государственных служащих в соответствии со специальностью и квалификацией. Квалификационные характеристики устанавливаются по каждой государственной должности и состоят из четырех разделов: сложность выполняемых функций, должностные обязанности, квалификационные требования, объем знаний и компетентность.

В современных условиях профессионализм и компетентность государственных служащих складываются из многих составляющих. Ведущими из них яв-

30 [http://president.gov.by/ru/official\\_documents\\_ru/view/dekret-5-ot-15-dekabrya-2014-g-10434](http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/dekret-5-ot-15-dekabrya-2014-g-10434)

31 <http://mintrud.gov.by/ru/gosdolzhnosti-i-kadrovyyi-reestr/>

ляются профессиональные знания, умения и навыки, профессиональный опыт и степень его практической реализации, а также способность к дальнейшему развитию и профессиональному росту. «Меняется мир, меняется общество. Требования к компетенциям современного руководителя становятся все выше. А значит, в систему должны приходить управленцы новой формации — руководители с ярко выраженными лидерскими качествами и государственным мышлением, мотивированные и нацеленные на высокий результат», — отметил Глава белорусского государства 18 октября 2019 года во время посещения Академии управления при Президенте Республики Беларусь<sup>32</sup>.

### **Подготовка и переподготовка кадров для системы государственного управления**

В Республике Беларусь профессиональная подготовка руководящих кадров и обеспечение их непрерывного образования является одним из приоритетных направлений развития системы государственного управления. Как отмечает Президент Республики Беларусь Александр Лукашенко, «задача управленческой вертикали — быть впереди тенденций и вызовов уже не завтрашнего, а послезавтрашнего дня. Совершенствование этой системы — процесс непрерывный. Поэтому вопросы определения критериев подбора кадров, механизмов их ротации, новых подходов к формированию кадрового резерва всегда будут требовать нашего постоянного внимания»<sup>33</sup>.

**Правовое обеспечение.** Концептуальные и правовые основы профессиональной подготовки и непрерывного образования руководящих кадров сформулированы в ряде законодательных актов. В их числе: Кодекс Республики Беларусь об образовании от 13 января 2011 года № 243-3, Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 года № 204-3 «О государственной службе в Республике Беларусь», а также Указы Президента Республики Беларусь: «Об утверждении Концепции государственной кадровой политики Республики Беларусь» от 18 июля 2001 года № 399, «О работе с руководящими кадрами в системе государственных органов и иных государственных организаций» от 26 июля 2004 года № 354, «О некоторых вопросах формирования, ведения и использования банков данных одаренной и талантливой молодежи» от 26 апреля 2010 года № 199.

Особое место в этом ряду занимает Указ Президента Республики Беларусь от 16 сентября 2019 года № 343 «О деятельности Академии управления при Президенте Республики Беларусь», которым утвержден Устав данного учреждения высшего образования, а также Положение о подготовке, перепод-

готовке, стажировке и повышении квалификации в соответствии с государственным заказом<sup>34</sup>.

Указанным Положением регулируются отношения, связанные с осуществлением Академией управления при Президенте Республики Беларусь образовательной деятельности по подготовке, переподготовке, стажировке и повышению квалификации руководящих кадров государственных органов и иных государственных организаций (далее — руководящие кадры), лиц, включенных в резервы руководящих кадров и в перспективный кадровый резерв (далее — лица, включенные в резервы руководящих кадров), в соответствии с государственным заказом.

**Цели и принципы.** Основными целями подготовки, переподготовки, стажировки и повышения квалификации руководящих кадров, лиц, включенных в резервы руководящих кадров, и иных лиц являются обеспечение постоянного приобретения ими знаний в области теории и практики государственного управления, идеологии белорусского государства, экономики, права, совершенствование управленческих умений и навыков.

Организация работы с руководящими кадрами включает внедрение современных кадровых технологий, формирование действенного резерва кадров, совершенствование форм и методов подбора работников и оценки эффективности их деятельности, координацию служебного продвижения, непрерывность повышения профессионального уровня специалистов.

Что касается подготовки, переподготовки, стажировки и повышения квалификации руководящих кадров, лиц, включенных в резервы руководящих кадров, и иных лиц, то они строятся на основе компетентностного, деятельностного, личностно ориентированного подходов и на принципах системности, непрерывности, научности, перспективности и преемственности.

Персональную ответственность за работу с руководящими кадрами, резервом таких кадров, за его качественный состав и эффективность использования несут руководители государственных органов и иных государственных организаций. Непосредственная организация этой работы возлагается на одного из заместителей руководителя госоргана<sup>35</sup>.

### **Резерв руководящих кадров и порядок работы с ним**

Резерв руководящих кадров — это группа перспективных работников с соответствующими деловыми и личностными качествами, специально сформированная государственным органом и иной государственной организацией, должностным лицом на основе их индивидуального отбора и комплексной оценки.

Работа с резервом включает его формирование и контроль за состоянием, подготовку зачисленных

32 [http://president.gov.by/ru/news\\_ru/view/poseschenie-akademii-upravljenija-pri-prezidente-belarusi-22227/](http://president.gov.by/ru/news_ru/view/poseschenie-akademii-upravljenija-pri-prezidente-belarusi-22227/)

33 [http://president.gov.by/ru/news\\_ru/view/poseschenie-akademii-upravljenija-pri-prezidente-belarusi-22227/](http://president.gov.by/ru/news_ru/view/poseschenie-akademii-upravljenija-pri-prezidente-belarusi-22227/)

34 [http://www.pravo.by/upload/docs/op/P31900343\\_1568840400.pdf](http://www.pravo.by/upload/docs/op/P31900343_1568840400.pdf)

35 <http://www.pravo.by/document/?guid=3961&p0=P30900275>

в резерв работников и продвижение их по службе. Основными критериями зачисления кандидата в резерв являются: результаты его практической деятельности на занимаемой должности, показатели состояния трудовой и исполнительской дисциплины, обеспечения безопасного труда в возглавляемой кандидатом отрасли (сфере деятельности), государственном органе или структурном подразделении государственного органа, руководимом исполнителем и распорядительном органе на территории области, района, города, района в городе; деловые и личностные качества кандидата, его способности к предстоящей работе, потенциальные возможности; результаты тестирования и последней аттестации кандидата; отзывы лиц, непосредственно работающих с кандидатом; возраст кандидата и состояние его здоровья.

Перспективный кадровый резерв — это специально сформированная группа студентов учреждений высшего образования и специалистов в возрасте до 31 года, имеющих лидерские и организаторские качества, способных к управленческой деятельности в государственных органах (организациях). Создание перспективного кадрового резерва и работа с ним проводится республиканскими и местными органами государственного управления. Информация о лицах, включенных в перспективный кадровый резерв, представляется руководителями соответствующих государственных органов в Академию управления, которая формирует и ведет единый перспективный кадровый резерв.

Подбор кандидатов на должности, включенные в кадровый реестр Главы государства, осуществляется Администрацией Президента Республики Беларусь самостоятельно, а также по представлениям Совета Министров Республики Беларусь, Совета Республики и Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, Конституционного Суда, Верховного Суда, Государственного секретариата Совета Безопасности Республики Беларусь, Комитета государственного контроля, Генеральной прокуратуры, Национального банка, Управления делами Президента Республики Беларусь, Национального статистического комитета, облисполкомов и Минского горисполкома.

**Система государственного заказа.** В соответствии с установленным порядком обучение руководителей кадров, лиц, включенных в резервы руководящих кадров, и иных лиц осуществляется Академией управления в соответствии с государственным заказом, который ежегодно утверждается совместным распоряжением Премьер-министра Республики Беларусь и Главы Администрации Президента Республики Беларусь. В государственный заказ включаются виды образовательных программ, перечень специальностей, профили (направления) образования, формы и сроки получения образования, категории и количество слушателей, стажеров, иные сведения.

Государственные органы, государственные организации, подчиненные и (или) подотчетные Президенту Республики Беларусь, Правительству Республики Беларусь, общественное объединение «Белорусский республиканский союз молодежи» ежегодно в установленные сроки представляют в Академию управления сведения о потребности прохождения руководящими кадрами, лицами, включенными в резервы руководящих кадров, и иными лицами подготовки, переподготовки, стажировки и повышения квалификации в соответствии с государственным заказом.

В последующий период на основании поступивших предложений Академия управления осуществляет подготовку проекта совместного распоряжения Премьер-министра Республики Беларусь и Главы Администрации Президента Республики Беларусь об утверждении государственного заказа на подготовку, переподготовку, стажировку и повышение квалификации руководящих кадров, лиц, включенных в резервы руководящих кадров, и иных лиц.

#### **Академия управления как ведущее учреждение в системах высшего образования и дополнительного образования в области государственного управления**

Система непрерывной профессиональной подготовки кадров в сфере управления — ключевой механизм обеспечения реализации государственной кадровой политики Республики Беларусь.

Определяющая роль в ее функционировании отведена Академии управления при Президенте Республики Беларусь<sup>36</sup>, ведущему учреждению высшего образования в системе высшего образования и ведущему учреждению образования в системе дополнительного профессионального образования (рисунк 6). В Академии управления получают образование руководящие кадры, лица, включенные в резервы руководящих кадров, государственные служащие и иные лица.

Академия управления создана 29 января 1991 года и подчиняется Президенту Республики Беларусь. Координация деятельности Академии осуществляется Администрацией Президента Республики Беларусь.

Для удовлетворения потребностей государственных органов и организаций в квалифицированных специалистах в сфере управления подготовка кадров в Академии управления осуществляется Институтом управленческих кадров и Институтом государственной службы.

Ежегодно в Академии управления обучаются более 9 тыс. человек.

Характерными чертами развивающейся системы непрерывной профессиональной подготовки кадров (рисунк 7) в Академии управления являются сту-

36 <https://www.pac.by/>



пенчатость, многоуровневость, многофункциональность, а также открытый характер и динамизм. В настоящее время эта система предполагает реализацию ряда образовательных программ высшего, послевузовского образования и дополнительного образования взрослых, а также выполнение научных исследований и разработок в сфере управления.

Академическая модель системы непрерывной профессиональной подготовки управленческих кадров выстроена на основе тесной взаимосвязи компетентностного и практико-ориентированного подходов к образовательному процессу.

В целях усиления практико-ориентированной направленности подготовки специалистов всех уровней в Академии управления:

- применяются современные формы практико-ориентированного обучения (имитационное моделирование, метод проектов и др.);
- ведется активная работа институтов и кафедр с организациями — заказчиками кадров, потенциальными работодателями (включение их представителей в состав авторов-разработчиков образовательных стандартов для определения перечня формируемых профессиональных компетенций, согласования тем дипломных работ, а также в качестве председателей государственных экзаменационных комиссий);
- получает развитие система практик и стажировок обучающихся и преподавателей в органах государственного управления, организациях заказчиков, на инновационных площадках и лабораториях, выполняющих отдельные функции филиалов кафедр;
- в системе «Академия управления — заказчик кадров» активно используются элементы дуального обучения;
- обеспечивается совершенствование образовательных стандартов в соответствии с разрабатываемыми профессиональными стандартами на виды трудовой деятельности, в том числе на основе эффективного взаимодействия с Министерством образования Республики Беларусь, Советом по развитию системы квалификаций, секторальными советами квалификаций.

В институтах Академии управления для проведения лекций, практических занятий, мастер-классов широко используется практика приглашения лиц, занимающих должности, включенные в кадровый реестр Главы государства Республики Беларусь, ранее входивших в него лиц, а также специалистов-практиков. В свою очередь, обучающиеся в Академии

**Рисунок 6. Структурная схема Академии управления при Президенте Республики Беларусь**

**Figure 6. Structural diagram of the Academy of management under the President of the Republic of Belarus**



**Рисунок 7. Образовательные и иные программы системы непрерывной профессиональной подготовки кадров**

**Figure 7. Educational and other programs of the continuous professional training system**



управления активно участвуют в мероприятиях, проводимых организациями — заказчиками кадров (Дни открытых дверей, конференции, круглые столы, семинары). К преподаванию в Академии управления привлекаются руководители крупных хозяйствующих субъектов, банковских структур, судебной и правоохранительной систем, общественных объединений, организаций, входящих в структуру Парка высоких технологий, ведущие ученые и педагоги других образовательных и научных учреждений.

Востребованы практико-ориентированные занятия с использованием компьютерных тренажеров: «Управление предприятием на конкурентном рынке», «Управление социально-экономическим развитием региона», «Ситуационные задачи в сфере борьбы с коррупцией», «Формирование портфеля инвестиционных проектов в условиях риска с учетом нескольких критериев эффективности», «Геополитический симулятор» и др. Разработанные модели, алгоритмы и программное обеспечение используются в качестве обучающих технологий и средств контроля освоения учебного материала в условиях, приближенных к практической деятельности.

В Академии управления внедряется модель организации индивидуального обучения. Основными ее этапами и процедурами являются: диагностика уровня знаний и компетенций в сфере государственного управления; определение индивидуального учебного плана и сроков обучения; реализация индивидуальной образовательной программы переподготовки; аттестация слушателей.

Проводимые Академией управления открытые олимпиады для учеников 10-х и 11-х классов «Абитуриент Президентской академии» направлены на отбор лучших школьников, имеющих лидерские качества и управленческие способности.

В Академии управления создан и совершенствуется механизм мониторинга кадрового потенциала государственного управления и системы ведения электронного учета руководящих кадров, должности которых включены в кадровые реестры Главы государства Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, облисполкомов и Минского горисполкома, райисполкомов и местных администраций районов в городах, их резерва и перспективного кадрового резерва, обеспечиваемый работой центра сопровождения автоматизированной информационной системы (АИС) «Резерв».

Информационно-аналитическое обеспечение деятельности Академии управления сосредоточено на процессах подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в сфере управления, разработке информационных образовательных ресурсов, мониторинге кадрового потенциала государственного управления и дальнейшего карьерного продвижения выпускников Академии управления, сопровождении АИС «Резерв». Важнейшей задачей Академии управления является информационно-аналитическое и научно-методическое обеспечение деятельности Президента Республики Беларусь и Администрации Президента Республики Беларусь по вопросам реализации государственной кадровой политики и идеологии белорусского государства.

Повышение конкурентоспособности образовательных услуг, предоставляемых Академией управления, в международном образовательном пространстве осуществляется по следующим направлениям: развитие взаимовыгодных отношений Академии

управления с учреждениями высшего образования других стран; взаимодействие с международными и профильными организациями; осуществление совместных международных научно-образовательных проектов, организация участия зарубежных специалистов в образовательном процессе, международных научных конференциях, проводимых Академией управления; наращивание экспортного потенциала Академии управления; изучение передового зарубежного опыта и его внедрение в практику деятельности Академии управления.

В настоящее время в Академии управления осуществляется проектирование образовательной управленческой программы международного стандарта МРА (Master of Public Administration) с ее последующей международной аккредитацией.

Институты и кафедры обеспечивают диверсификацию экспорта образовательных услуг, продвижение позиций Академии управления в национальных и международных рейтингах на основе развития дистанционной формы обучения, улучшения маркетинговой деятельности, повышения информационной открытости, увеличения специальностей, обучение по которым осуществляется на английском языке.

Академия управления ежегодно информирует Администрацию Президента Республики Беларусь: о категориях слушателей, стажеров, зачисленных (направленных) для прохождения подготовки, переподготовки, стажировки в соответствии с государственным заказом; выпускниках, успешно прошедших обучение и имеющих перспективу дальнейшего повышения по службе, с предложениями по использованию их управленческого потенциала в системе государственных органов.

Таким образом, Академия управления в целом удовлетворяет потребности государства и общества в высококвалифицированных управленческих кадрах. Вместе с тем динамично меняющаяся социально-экономическая ситуация, потребности цифровой экономики, необходимость повышения эффективности государственного управления предъявляют новые требования к системе непрерывной подготовки кадров. Как отметил в ходе встречи со слушателями, магистрантами, профессорско-преподавательским составом, сотрудниками Академии управления 18 октября 2019 года Президент Республики Беларусь Александр Лукашенко, «академия должна научить управленца учиться, постоянно развивать и трансформировать свои знания и навыки. Ключ к успеху современного руководителя — это постоянное самосовершенствование, стремление к личностному росту и развитию»<sup>37</sup>.

В целях выполнения поставленных Главой государства масштабных задач разработаны и в феврале 2020 года утверждены Советом Академии управ-

37 [http://president.gov.by/ru/news\\_ru/view/poseschenie-akademii-upravlenija-pri-prezidente-belarusi-22227/](http://president.gov.by/ru/news_ru/view/poseschenie-akademii-upravlenija-pri-prezidente-belarusi-22227/)

ления Концепция развития Академии управления и Комплекс мер по ее реализации на 2021–2025 годы. Акцент делается на подготовку управленцев с ярко выраженными лидерскими качествами и государственным мышлением, мотивированных и нацеленных на высокий результат, руководителей, от которых во многом зависит качество жизни людей и дальнейшее развитие Беларуси.

### **Развитие информационного общества — один из национальных приоритетов Республики Беларусь**

Первая государственная программа информатизации «Электронная Беларусь» была утверждена в 2003 году. Цели программы: формирование информационно-телекоммуникационной инфраструктуры и компьютеризация государственных учреждений для развертывания на этой основе системы оказания справочных и регистрационных услуг населению с использованием электронных государственных информационных ресурсов и систем. Программа включала 108 проектов, в том числе предусматривающих разработку автоматизированной информационной системы Единого государственного регистра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Республики Беларусь; первой очереди системы межведомственного электронного документооборота государственных органов Республики Беларусь; интегрированной информационной системы «Электронная оптовая торговля»; системы интернет-ресурсов Администрации Президента Республики Беларусь; автоматизированной республиканской телемедицинской системы унифицированного электронного консультирования; системы «Мингоринфосервис» и др.

Получил серьезную государственную поддержку сектор информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), ставший одним из приоритетных направлений экономики Беларуси. В 2005 году Президент Республики Беларусь Александр Лукашенко подписал Декрет № 12 «О Парке высоких технологий», созданном с целью формирования благоприятных условий для разработки в Республике Беларусь программного обеспечения, ИКТ, направленных на повышение конкурентоспособности национальной экономики.

В 2011 году утверждена «Национальная программа ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011–2015 годы». В качестве основных секторов развития информационного общества в ней были определены: государственная информационная политика; национальная информационно-коммуникационная инфраструктура; человеческий капитал; укрепление доверия и безопасности при использовании ИКТ; национальная информационная индустрия и научные исследования; международное сотрудничество и интеграция в мировое информационное пространство. Выделены основные направления развития информационного общества в Республике Беларусь на

2010–2015 годы: электронное правительство, электронная экономика, электронное здравоохранение, электронное обучение, электронная занятость и социальная защита населения.

Уже в 2012 году в Беларуси сформирован ряд государственных информационных систем и инфраструктурных решений, ключевыми из которых являются: Общегосударственная автоматизированная информационная система (ОАИС); Система межведомственного электронного документооборота государственных органов Республики Беларусь (СМДО); Государственная система управления открытыми ключами проверки электронной цифровой подписи Республики Беларусь (ГосСУОК); Единое расчетное информационное пространство и др. Оператор этих систем — РУП «Национальный центр электронных услуг», созданный в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2011 года № 515 «О некоторых вопросах развития информационного общества в Республике Беларусь».

В числе основных результатов Национальной программы следует отметить:

- создание современной инфраструктурной основы для организации информационного обмена между всеми участниками экономических процессов (бизнесом, обществом и государством);
- систему правовой информации, обеспечивающей официальное опубликование правовых актов на Национальном правовом интернет-портале Республики Беларусь;
- государственную систему оказания электронных услуг организациям и гражданам на основе Единого портала электронных услуг;
- развитие на основе портала внешнеторговой деятельности единого торгового информационного пространства внутри Беларуси и в рамках ЕАЭС;
- совершенствование единого информационного пространства здравоохранения Республики Беларусь (созданы комплексные медицинские автоматизированные системы, диагностические рабочие места и рабочие места врачей общей практики, информационные системы национального уровня, позволяющие осуществлять мониторинг состояния здоровья различных групп населения и принимать оперативные решения по управлению здравоохранением);
- совершенствование национальной системы электронных образовательных ресурсов, обеспечение доступа обучающихся к информационным ресурсам сети Интернет;
- создание комплекса государственных информационных систем и государственных информационных ресурсов республиканского масштаба, охватывающих практически все население Беларуси: «Государственная информационная система социальной защиты», «Информационно-вычислительная система государственной службы занятости», «Автоматизированная система управления индивидуальным (персонифицированным) учетом в системе государ-



ственного социального страхования», «Автоматизированная система управления профессиональным пенсионным страхованием», портал государственной службы занятости и корпоративный портал Фонда социальной защиты населения;

- представление в сети Интернет республиканских средств массовой информации, развитие интернет-СМИ и интернет-вещания белорусских телеканалов.

В ноябре 2014 года Президент Республики Беларусь подписал Декрет № 4, который расширил виды деятельности компаний-резидентов Парка высоких технологий новыми наукоемкими направлениями.

В качестве самостоятельных видов деятельности определены смежные с ИТ-сферой направления (микро-, опто- и наноэлектроника, мехатроника, передача данных, радиолокация, радионавигация, радиосвязь), а также защита информации и создание центров обработки данных. Предусмотрена возможность выполнения его резидентами работ и услуг по анализу, проектированию и программному обеспечению информационных систем (ИТ-консалтинг, аудит, системно-техническое обслуживание сетей государственных информационных систем, создание баз данных, внедрение и сопровождение корпоративных информационных систем).

В 2015 году утверждена «Стратегия развития информатизации в Республике Беларусь на 2016–2022 годы». Стратегической целью дальнейшего развития информатизации в Республике Беларусь определено совершенствование условий, содействующих трансформации сфер человеческой деятельности под воздействием ИКТ, включая формирование цифровой экономики, развитие информационного общества и совершенствование электронного правительства Республики Беларусь.

В конце 2017 года Президентом Республики Беларусь был принят декрет № 8 «О развитии цифровой экономики», определивший серьезные преференции для Парка высоких технологий. Кроме того, документ создал правовые условия для развития блокчейн-проектов и оборота криптовалют.

Государственная программа развития цифровой экономики и информационного общества на 2016–2020 годы включает комплекс подпрограмм, содержащих системообразующие мероприятия национального масштаба в сфере ИКТ («Информационно-коммуникационная инфраструктура», «Инфраструктура информатизации», «Цифровая трансформация»).

Одновременно в Беларуси реализуется Государственная стратегия устойчивого социального и экономического развития на период до 2030 года, в содержание которой входят несколько инициатив по развитию ИКТ в разных секторах экономики. Например, Стратегия информатизации Республики Беларусь на период с 2016 по 2022 год была разработана в целях развития применения ИКТ в сфере оказания электронных государственных услуг.

Указ Президента Республики Беларусь от 27 ноября 2018 года № 202 «О службе «одно окно» устанавливает порядок организации деятельности по осуществлению административных процедур через службу «одно окно» местными исполнительными и распорядительными органами, их структурными подразделениями, а также республиканскими органами государственного управления.

Советом Министров Республики Беларусь установлены перечни административных процедур, подлежащих осуществлению в электронной форме через Единый портал электронных услуг в отношении граждан и в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

### **Цифровая трансформация и комплексные преобразования в сфере государственного управления**

Системные мероприятия по совершенствованию государственного управления в Беларуси на протяжении последних нескольких лет проводятся на платформе дебюрократизации. Комплекс решаемых здесь проблем регламентируют: Закон Республики Беларусь от 28 октября 2008 года «Об основах административных процедур»; Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 года «Об обращениях граждан и юридических лиц»; Директива Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 года № 2 «О мерах по дальнейшей дебюрократизации государственного аппарата»; Указ Президента Республики Беларусь от 15 октября 2007 года № 498 «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц»; Указ Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2010 года № 200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан»; Указ Президента Республики Беларусь от 1 февраля 2010 года № 60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет»; Директива Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2010 года № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь».

Основные направления комплексных преобразований в сфере государственного управления в рамках программы дебюрократизации:

- совершенствование работы с обращениями граждан и юридических лиц; изменение стиля и методов работы с гражданами в государственных учреждениях на основе заявительного принципа «одного окна»;
- достижение информационной открытости государственных структур и обеспечение граждан достоверной и полной информацией;
- упорядочение и сокращение административных процедур, осуществляемых государственными органами по заявлениям граждан и юридических лиц;
- создание интернет-сайтов государственных органов и размещение на них информации, касающейся



работы с обращениями граждан и юридических лиц, а также осуществления административных процедур;

- формирование государственных информационных ресурсов в электронном формате и обеспечение работы государственных структур в режиме online.

По оценке экспертов, в настоящее время Республика Беларусь находится на втором, интерактивном этапе развития электронного правительства: в режиме online можно заполнить или предоставить электронные формы, произвести оплату, в дальнейшем достаточно будет совершить только один визит в государственный орган, чтобы получить необходимые документы. Имеются также отдельные сервисы третьего (транзакционного) этапа в получении электронных услуг, когда результат административного решения государственного органа оформляется в виде электронного документа.

В механизме организационного регулирования электронного правительства и процессов цифровизации задействован ряд государственных органов:

- Министерство связи и информатизации Республики Беларусь (координация деятельности госорганов в части формирования и предоставления электронных услуг из государственных информационных ресурсов, а также телекоммуникационных операторов, участвующих в развитии инфраструктуры сетей передачи данных в масштабе республики);

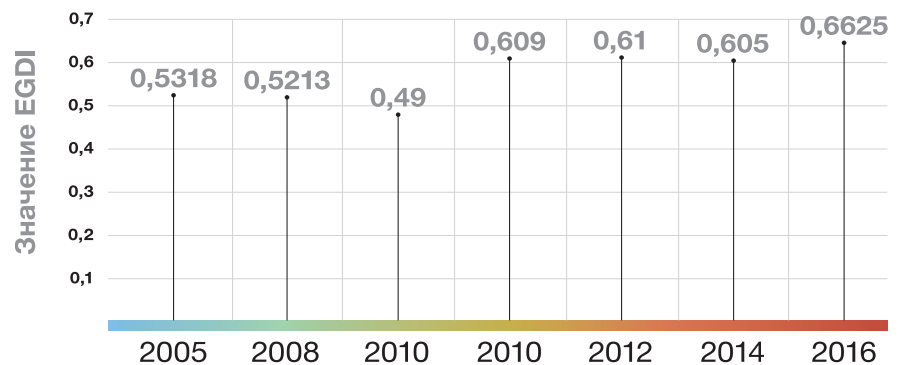
- Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь (регулирование функционирования государственной системы управления открытыми ключами проверки электронной цифровой подписи; криптографическая защита информации, не содержащей сведений, отнесенных к государственным секретам; межведомственное информационное взаимодействие госорганов и иных организаций; стратегическое управление системой оказания государственных электронных услуг и др.);

- РУП «Национальный центр электронных услуг», являясь инфраструктурным оператором информационных систем и сервисов идентификации, обеспечивает: межведомственный документооборот государственных органов; функционирование общегосударственной автоматизированной информационной системы; участие белорусской стороны в интегрированной информационной системе ЕАЭС; работу единой информационной системы контроля за выполнением поручений Президента Республики Беларусь, а также системы защищенной электронной почты Mailgov.

Принятые в последние годы в Республике Беларусь государственные стратегии и программы в сфе-

### Диаграмма 3. Динамика изменения значения индекса развития электронного правительства Республики Беларусь

Diagram 3. Dynamics of changes in the value of the e-government development index of the Republic of Belarus



ре развития электронного правительства предусматривают ряд серьезных мер по углублению электронного взаимодействия граждан и государственных органов, совершенствованию системы предоставления государственных электронных услуг гражданам и бизнесу.

### Показатели развития электронного правительства и уровня предоставления услуг в электронном виде

Индекс развития электронного правительства (EGDI) рассчитывается Департаментом экономического и социального развития ООН (UNDESA) один раз в два года. Это композитный индекс, измеряющий готовность и возможность национальных органов управления конкретной страны использовать ИКТ для организации и реализации государственных услуг населению и бизнесу. Он базируется на наблюдении за техническими особенностями и содержанием национальных web-сайтов всех государств — членов ООН.

Отслеживаются также вопросы реализации концепций электронного правительства, развития основных сервисов. EGDI оценивает также характеристики доступа к электронному правительству, главным образом технологическую инфраструктуру и образовательный уровень, чтобы показать, как страна использует возможности ИКТ для социально-экономического и культурного развития.

По итогам 2018 года Беларусь перешла из группы с высоким EGDI в группу с очень высоким EGDI, заняв 38-е место из 193, при этом значение EGDI для Беларуси составило 0,7641<sup>38</sup>. Отметим, что в 2016 году Беларусь была на 49-м месте (**диаграмма 3**).

Беларусь также значительно продвинулась в рейтинге стран по индексу электронного участия (E-Participation) — с 76-го на 33-е место. Этот показатель отражает развитие сервисов активной коммуникации между гражданами и государством.

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

Другие индексы для Республики Беларусь, соответственно, составляют: Индекс онлайн-услуг (Online Service Index, OSI) — объем и качество государственных услуг, предоставляемых онлайн, — 0,7361; Индекс телекоммуникационной инфраструктуры (Telecommunication Infrastructure Index, TII) — уровень развития телекоммуникационной инфраструктуры — 0,868; Индекс человеческого капитала (Human Capital Index, HCI) — оценка заложенного человеческого капитала — 0,8681 (диаграмма 4).

Разработан Портал рейтинговой оценки качества оказания услуг организациями Республики Беларусь<sup>39</sup>. Перспективы развития и возможности «цифрового государства» определены Государственной стратегией развития информатизации в Республике Беларусь на 2016–2022 годы.

В стране завершается создание современной информационно-коммуникационной инфраструктуры. Это подтверждается рейтингом Международного союза электросвязи по индексу развития информационно-коммуникационных технологий, в котором Беларусь занимает 32-е место и оценивается экспертами как страна с высоким уровнем развития информационно-коммуникационной инфраструктуры (диаграмма 5).

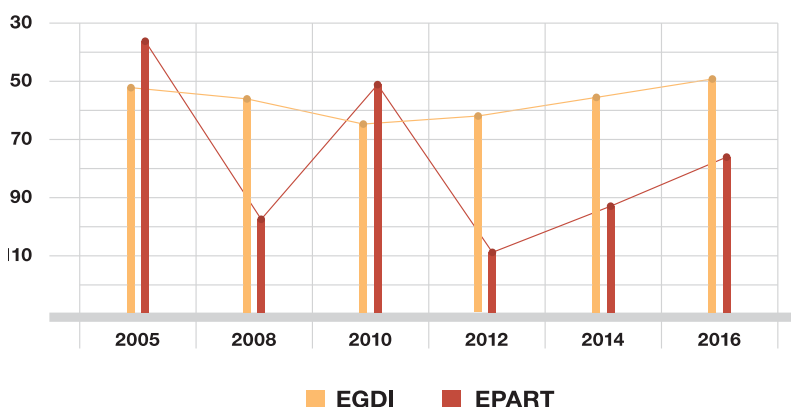
Значительные инвестиции вкладываются в строительство волоконно-оптических линий связи для предоставления населению доступа к современным услугам и сервисам на высоких скоростях. В результате 95% многоквартирной городской жилой застройки в Беларуси сегодня имеют волоконно-оптические линии связи до квартиры. Количество абонентов, подключенных по технологии GPON, на 1 января 2019 года составило более 2 млн 200 тыс.<sup>40</sup>

Сегодня в Республике Беларусь общее количество абонентов и пользователей широкополосного доступа в сеть Интернет достигло 10 млн 760 тыс. абонентов. Более 78% домохозяйств имеют доступ к сети Интернет (в 2015 году — 59%). Все учреждения образования и здравоохранения имеют широкополосный доступ в сеть Интернет, что позволяет реализовывать программы электронного образования и здравоохранения.

Услугами телевидения по интернет-протоколу пользуются около 2 млн абонентов. 7 ноября 2018 го-

#### Диаграмма 4. Динамика изменения позиции Республики Беларусь в рейтингах ООН

Diagram 4. Dynamics of changes in the position of the Republic of Belarus in the United Nations ratings



#### Диаграмма 5. Беларусь входит в топ-5 стран мира с дешевым интернетом

Diagram 5. Belarus is one of the top 5 countries in the world with cheap Internet

	СТОИМОСТЬ В МЕСЯЦ	СРЕДНЯЯ СКОРОСТЬ
01 СИРИЯ*	\$6,6	0,9 Мбит/с
02 УКРАИНА	\$6,64	7,7 Мбит/с
03 РОССИЯ	\$7,35	14,9 Мбит/с
04 РУМЫНИЯ	\$8,15	21,8 Мбит/с
05 БЕЛАРУСЬ	\$9,87	13,2 Мбит/с



В мире скорость подключения к интернету в 2019 году по сравнению с 2018-м увеличилась на 20,65%, а стоимость упала на 19,975%.

\* Скорость подключения составляет 0,9 Мбит/с при усредненной стоимости в \$6,6.

Источник: инфографические материалы Белорусского телеграфного агентства (БЕЛТА)

Source: infographic materials of the Belarusian Telegraph Agency (BELTA)

да завершён переход телевизионного вещания в республике на HD-формат. Все абоненты сетей кабельного телевидения имеют техническую возможность получения обязательного общедоступного пакета телепрограмм в HD-формате.

Сегодня на Едином портале электронных услуг (ЕПЭУ<sup>41</sup>) пользователям доступны 90 электронных услуг для юридических и физических лиц, пять административных процедур. Все услуги и административные процедуры осуществляются в технологии дистанционного заказа и получения результатов их выполнения в режиме реального времени, как сообщает Оперативно-аналитический центр при

39 <http://качество-услуг.бел/RatingPortal>

40 <https://mpt.gov.by/ru/news/08-02-2019-4047>

41 <http://portal.gov.by>

Президенте Республики Беларусь<sup>42</sup>. На портале реализованы электронные услуги в сфере финансов и налогообложения, труда и социальной защиты, торговли и государственных закупок, земельно-имущественных отношений, судебного производства, торговли, финансов и ряда других на основании сведений из 28 государственных информационных ресурсов. Сегодня на портале зарегистрированы более 9 000 пользователей, предоставляются 109 видов электронных услуг, 38 видов административных процедур, ежемесячно оказывается порядка 500 тыс. электронных услуг.

Министерство юстиции Республики Беларусь ведет Единый государственный регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей<sup>43</sup>, на платформе которого предоставляются онлайн-услуги по регистрации, ликвидации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, выписки из регистра и прочая информация.

Уровень электронного правительства в Республике Беларусь в целом позволяет обеспечить автоматизацию управленческих процессов, существенное повышение эффективности государственного управления, простое, комфортное и быстрое взаимодействие государства и граждан.

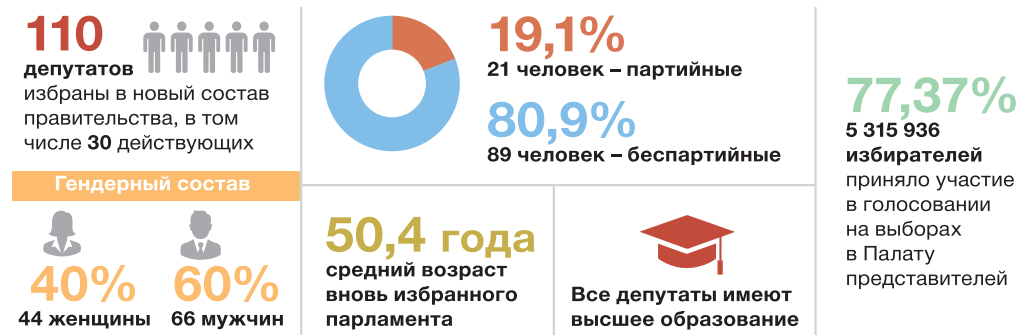
### Роль и доверие гражданского общества к политическим институтам, его вовлеченность в процессы принятия государственных решений

Непосредственное участие белорусских граждан в управлении делами общества и государства обеспечивается Конституцией Республики Беларусь посредством их участия в выборах, референдумах, обсуждениях проектов законов и вопросов республиканского и местного значения. Статьи 4, 5, 33, 35 и 36 Конституции Республики Беларусь содержат гарантии плюрализма политических институтов, идеологий и мнений, а также свободы собраний, убеждений и прав на их выражение<sup>44</sup>.

Реализация гражданами всего спектра прав человека обеспечивается в соответствии с международными стандартами. Беларусь является страной — участницей Международного пакта о гражданских

### Рисунок 8. Итоги выборов депутатов Палаты представителей Национального собрания Беларуси седьмого созыва

Figure 8. Election results of the seventh convocation of the House of representatives of the National Assembly of Belarus



Источник: инфографические материалы Белорусского телеграфного агентства (БЕЛТА)  
Source: infographic materials of the Belarusian Telegraph Agency (BELTA)

и политических правах, принятого резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 16 декабря 1966 года. К институтам гражданского общества Республики Беларусь относят политические партии, организованные объединения, ассоциации, союзы, фонды. В настоящее время в стране официально действует 15 политических партий. По результатам выборов депутатов Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, из 110 депутатов 21, или 19,1%, являются членами политических партий. Среди них от Коммунистической партии Беларуси и от Республиканской партии труда и справедливости избрано одиннадцать и шесть человек соответственно, от Белорусской патриотической партии — два депутата, от Либерально-демократической партии и от Белорусско-аграрной партии — по одному человеку (**рисунок 8**).

В Беларуси зарегистрировано 28 профессиональных союзов (**рисунок 9**), членами которых являются более четырех миллионов наемных работников, или 96,5% экономически активного населения страны<sup>45</sup>.

В республике действует также 2 907 общественных объединений (в том числе 227 международных, 770 республиканских и 1 910 местных), а также 39 союзов (ассоциаций) общественных объединений, 3 488 религиозных организаций, 207 фондов (16 международных, 7 республиканских и 184 местных).

В Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь до 2030 года (НСУР-30) констатируется обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственного управления, развитие системы государственного управления в интересах устойчивого развития. Важнейшими целями НСУР-30 являются содействие строительству мирных и инклюзивных обществ в интересах устойчивого развития, обеспечения всеобщего доступа к правосудию, строительство эффективных и по-

42 <https://oac.gov.by/>

43 <http://egr.gov.by/egrn/>

44 <http://www.pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>

45 <https://fpb.1prof.by/>

## Рисунок 9. Состав Федерации профсоюзов Беларуси

Figure 9. Composition of the Federation of labor unions of Belarus



Источник: инфографические материалы Белорусского телеграфного агентства (БЕЛТА)

Source: infographic materials of the Belarusian Telegraph Agency (BELTA)

дотчетных институтов на всех уровнях управления. В этом стратегическом документе подчеркивается важность ограничения вмешательства государства в экономическую деятельность и ослабления избыточных регуляторных функций там, где это необходимо<sup>46</sup>. Соответствующие изменения должны базироваться на всестороннем анализе государственных функций с их последующим делегированием частному сектору при условии его подготовленности к эффективному исполнению таких функций.

Важным политико-правовым актом Главы государства, консолидировавшим усилия государственных органов, общественных объединений и белорусских граждан по искоренению негативных явлений в сфере взаимодействия общества, граждан и государства, является Директива Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 года № 2 «О мерах по дальнейшей де бюрократизации государственного аппарата». Согласно социологическим данным за 2008–2018 годы, положительный эффект от принятия Директивы был заметным. Так, в 2008 году половина населения республики (51%) отмечала улучшение работы с гражданами в государственных структурах. И хотя в дальнейшем оценки стали более умеренными, позитивное восприятие процессов де бюрократизации преобладало над негативным — 17 и 6,5% соответственно

<sup>46</sup> <http://www.economy.gov.by/uploads/files/NSUR2030/Natsionalnaja-strategija-ustojchivogo-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-Respubliki-Belarus-na-period-do-2030-goda.pdf>

[Республика Беларусь... 2018. С. 114]. В целом население не выражает существенных претензий к работе государственного аппарата, что свидетельствует о востребованности и актуальности указанной Директивы Президента Республики Беларусь.

В стране функционирует практика использования «прямых телефонных линий», регулярного проведения должностными лицами государственных органов выездных личных приемов граждан и представителей юридических лиц, встреч с населением, пресс-конференций по актуальным для населения вопросам, в том числе с привлечением депутатов всех уровней, представителей средств массовой ин-

формации и общественных объединений. При этом поднимаемые гражданами вопросы, не требующие специальной дополнительной проверки и относящиеся к компетенции соответствующего должностного лица, решаются безотлагательно.

Государственная власть Республики Беларусь постоянно совершенствует практику привлечения граждан к разработке мер государственного управления. В последние годы органы власти всех уровней инициируют создание общественных советов при различных органах государственного управления и иных организациях. Деятельность таких советов способствует созданию механизмов участия организаций гражданского общества в процессах государственного управления.

Правительство Республики Беларусь при поддержке Программы развития ООН намерено и дальше оказывать содействие в укреплении потенциала общественных советов и создании механизмов обратной связи на локальном уровне для увеличения общественного участия в разработке мер государственного регулирования.

### Общественное доверие граждан к деятельности органов государственной власти и государственных служащих

Становление Республики Беларусь как суверенного государства происходило в условиях резкого падения уровня доверия к существовавшим в тот период социально-политическим институтам и их предста-



вителям. Начиная с 1994 года ситуация постепенно стала меняться. И хотя уровень доверия к различным структурам в системе государственного управления и государственным служащим в целом не является стабильным, но в результатах рейтингов, выстраивающихся различными исследовательскими группами с диаметрально противоположными методологическими установками, уровень доверия Президенту как главе государства значительно опережает по количественным показателям все структуры в системе государственной власти. Такого рода показатели, полученные отечественными социологами, коррелируют с результатами международных панельных исследований.

В Беларуси сильная государственная власть, при этом, как показывают социологические исследования, наибольшим авторитетом и доверием среди властных структур у населения пользуется институт Президента. Так, согласно данным Института социологии Национальной академии наук Беларуси, за все годы наблюдения рейтинг института Президента является стабильно и устойчиво высоким [Социальное знание... 2015. С. 7].

Как свидетельствуют социологические замеры, Парламенту, Правительству и местным органам власти доверяют в среднем по 49% жителей республики, не доверяют — в среднем по 39%. При этом социологи указывают на устойчивую зависимость степени доверия властным структурам от экономической и общественно-политической ситуации. По мере стабилизации данных факторов растет и уровень доверия [Республика Беларусь... 2018. С. 88–89].

Примечательно, что высокий уровень доверия в белорусском обществе Правительству и госслужащим является нехарактерным феноменом на фоне других стран региона Центральной и Восточной Европы. Такой высокий уровень доверия властям делает проводимую политику эффективнее и, по мнению экспертов, может стать основой экономического роста в будущем [Борнукова, Годес, Щерба, 2020. С. 96].

Исследование уровня доверия граждан к различным структурам в системе государственного управления и государственным служащим, представляющим их, можно определить также на основе анализа потока обращений граждан в эти структуры. Так, в 2019 году в Администрацию Президента Республики Беларусь поступило около 33 тыс. обращений, которые в случае необходимости перенаправляются исполнителям, связанным с данной проблемой.

Если анализировать общие количественные показатели, характерные для обращений граждан и юридических лиц в органы государственного управления и власти, то в целом по стране не обнаруживается тенденция к снижению. Только внутри общего массива обращений, по данным начальника главного управления по работе с обращениями граждан и юридических лиц Администрации Президента Республики Беларусь В. Шлыка, происходит перераспреде-

ление форм обращений за счет увеличения количества электронных писем<sup>47</sup>.

Решением своих вопросов больше удовлетворены граждане, обращавшиеся в организации по месту работы или учебы, загсы (83,5%), нотариальные конторы и учреждения образования (75,5%), налоговые и таможенные органы (70% положительных ответов). Посещением организаций по государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним, землеустройству, местным исполнительных и распорядительных органов, милиции, ГАИ и социальной защиты довольны в среднем 63% ответивших (не совсем довольны — 25%, недовольны — 12%). В меньшей степени граждане удовлетворены решением своих вопросов в организациях, занимающихся вопросами строительства, а также в учреждениях здравоохранения — 54,5%. Треть респондентов (в среднем по 33%) оценила результат своего обращения в данные структуры как недостаточно удовлетворительный, а в среднем по 13% — как отрицательный. Наименьшая доля положительных отзывов (47%) приходится на службы жилищно-коммунального хозяйства (не совсем удовлетворены — 34%, не удовлетворены — 19%) [Республика Беларусь... 2018. С. 116].

Такого рода потоки обращений граждан в органы государственного управления, которые систематизируются и анализируются, а также количество повторных обращений могут стать основой для построения индексов доверия граждан к органам власти, построенным на отечественной методологической и эмпирической основе.

В современном, активно развивающемся цифровом обществе актуализируется также проблема рассмотрения доверия как категории теории коммуникации (механизм реализации обратной связи в парадигме цифровой экономики, цифрового управления). На сегодняшний день это связано как с утверждающимися в научном и общественном дискурсах понятиями «цифровая демократия», «трансформации характеристик доверия», «гибридная коммуникация», так и с признанием необходимости использовать более качественно и активно потенциал цифровых технологий для реализации обратной связи, изучения общественного мнения, «прозрачного» решения накопившихся общественных проблем.

В Республике Беларусь реализуются предусмотренные в Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года меры по дальнейшему повышению эффективности и прозрачности системы государственного управления на основе индикативного планирования и расширенного использования информационно-коммуникационных технологий в сфере государственного управления.

47 <https://www.belta.by/interview/view/obraschenija-grazhdan-us-tranenie-bolevyh-tochek-i-kompleksnoe-reshenie-problem-6747/>

## Литература

- Борнукова К., Годес Н., Щерба Е. Доверие в экономике: что это, как работает и для чего нужно? *Банковский вестник*. 2020. № 3 (680). С. 95–99.
- Борщевский Г.А. Государственная служба: учебник и практикум для академического бакалавриата. М.: Издательство «Юрайт», 2017.
- Капогузов Е.А. Институциональные аспекты оценки результатов административных реформ. *ЭКО*. 2013. № 11 (473). С. 181–189.
- Кеник К.И. Государственная служба и государственные служащие: определение понятий. *Проблемы управления (Минск)*. 2003. № 3 (8). С. 30–34.
- Кеник К.И. Государственная служба: совершенствование законодательства продолжается / КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2014.
- Кеник К.И., Подгруша В.В., Тиковенко А.Г. Постатейный комментарий к Закону Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь» / КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2017.
- Комаровский В.С., Сморгунюв Л.В. и др. Политико-административное управление: учебник для бакалавриата и магистратуры / 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019.
- Панферова Л.А. Развитие системы правового регулирования государственной службы в Республике Беларусь. *Государственное строительство: история и современность*: сб. науч. ст. под ред. А.А. Брасса, О.В. Чередниченко, С.Ф. Шимуковича. Минск: Акад. упр. При Президенте Респ. Беларусь, 2014. С. 133–145.
- Республика Беларусь в зеркале социологии: сборник материалов социологических исследований / Информационно-аналитический центр при Администрации Президента Республики Беларусь. Минск, 2018.
- Социальное знание и проблемы интенсификации развития белорусского общества: Материалы междунар. науч.-практ. конф., г. Минск, 12–13 ноября 2015 г. / ред. кол.: Котлярков И.В. и др. / НАН Беларуси, Ин-т социологии НАН Беларуси. Минск: Право и экономика, 2015.
- Труд и занятость в Республике Беларусь: статистический сборник / Национальный статистический комитет Республики Беларусь. Минск, 2018.
- Шаров А.В. Об основных элементах административной реформы. *Журнал российского права*. 2005. № 4 (100). С. 19–28.
- Human Development Report 2019: Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century Empowered lives. Resilient nations. United Nations Development Program: New York, 2019.
- Bornukova K., Godes N., Shcherba E. Confidence in the economy: what is it, how it works and why we need it? *Bankovskiy vestnik*. 2020. № 3 (680). P. 95–99. In Russian
- Borshchevsky G.A. Gosudarstvennaya sluzhba: uchebnik i praktikum dlya akademicheskogo bakalavriata [Public service: textbook and workshop for academic undergraduate]. M.: Publishing house 'Yurayt', 2017. In Russian
- Human Development Report 2019: Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century Empowered lives. Resilient nations. United Nations Development Program: New York, 2019. In English
- Kapoguzov E.A. Institutional Aspects of the Evaluation of the Results of Administrative Reform. *EKO*. 2013. № 11 (473). P. 181–189. In Russian
- Kenik K.I. Civil service and civil servants: definition of concepts. *Problemy upravleniya (Minsk)*. 2003. № 3 (8). P. 30–34. In Russian
- Kenik K.I. Gosudarstvennaya sluzhba: sovershenstvovanie zakonodatel'stva prodolzhayetsya [Public service: improvement of legislation continues]. Consultant Plus: Belarus. Technology 3000 (Electronic resource). LLC 'Yurspectr', National center of legal information. Rep. Belarus. Minsk, 2014. In Russian
- Kenik K.I., Podgrusha V.V., Tikovenko A.G. Postateyniy kommentarii k Zakonu Respubliki Belarus' «O gosudarstvennoy sluzhbe v Respublike Belarus'» [Commentary by article on the Law of the Republic of Belarus 'On Public Service in the Republic of Belarus']. Consultant Plus: Belarus. LLC 'Yurspectr', National center of legal information. Rep. Belarus. Minsk, 2017. In Russian
- Komarovsky V.S., Smorgunov L.V. et al. Politiko-administrativnoe upravlenie: uchebnik dlya bakalavriata i magistratury [Political and administrative management: a textbook for undergraduate and graduate programs]. 2nd edition, revised and expanded. M.: Publishing house 'Yurayt', 2019. In Russian
- Labor and employment in the Republic of Belarus: statistical compilation / National Statistical Committee of the Republic of Belarus. Minsk. 2018. In Russian
- Panferova L.A. Razvitie sistemy pravovogo regulirovaniya gosudarstvennoi sluzhby v Respublike Belarus' [The development of the system of legal regulation of public service in the Republic of Belarus]. *Gosudarstvennoe stroitel'stvo: istoriya i sovremennost' [State-building: history and modernity]*: Collection of scientific articles under edition of A.A. Brass, O.V. Cherednichenko, S.F. Shimukovich. Minsk: Academy of management Under the President of the Republic of Belarus, 2014. P. 133–145. In Russian
- Respublika Belarus' v zerkale sotsiologii: sbornik materialov sotsiologicheskikh issledovaniy [Republic of Belarus in the Mirror of Sociology: collection of Sociological Research Materials]. Information and Analytical Center under Administration of the President of the Republic of Belarus. Minsk: 2018. In Russian
- Sharov A.V. On the main elements of administrative reform. *Zhurnal rossiyskogo prava*. 2005. № 4 (100). P. 19–28. In Russian
- Sotsial'noe znanie i problemy intensifikatsii razvitiya belorusskogo obshchestva [Social knowledge and problems of intensification of the development of Belarusian society]: Materials of the international scientific and practical conference Minsk, November 12–13, 2015. Editorial Board: Kotlyarov I.V. and others. NAS of Belarus, Institute of sociology of NAS of Belarus. Minsk: Law and Economics, 2015. In Russian

## References



РЕСПУБЛИКА

**УЗБЕКИСТАН**

ЎЗБЕКISTON RESPUBLIKASI



# ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА. РЕСПУБЛИКА УЗБЕКИСТАН

**БОТУ БАБИРОВИЧ АЛИМОВ**, проректор по научной работе и международным связям

Академия государственного управления при Президенте Республики Узбекистан (Республика Узбекистан, 100066, Ташкент, ул. Ислама Каримова, 45)

**ДИЛЬFUЗА НИГМАТОВНА РАХИМОВА**, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и практики менеджмента

Академия государственного управления при Президенте Республики Узбекистан (Республика Узбекистан, 100066, Ташкент, ул. Ислама Каримова, 45)

**МИХАИЛ БОРИСОВИЧ ХАМИДУЛИН**, доктор экономических наук, профессор кафедры теории и практики менеджмента

Академия государственного управления при Президенте Республики Узбекистан (Республика Узбекистан, 100066, Ташкент, ул. Ислама Каримова, 45)

**Аннотация:** Статья посвящена построению государственности Республики Узбекистан с момента объявления ее суверенитета. Отмечается, что за исторически короткий период был сформирован фундамент национальной государственности, базовые ценности которой определяет Конституция Республики Узбекистан, где четко закреплены важнейшие принципы государственного и общественного строительства, ключевым из которых является принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. На данной правовой основе в стране проведена радикальная административная реформа, осуществлена модернизация и обновление структур государственного и хозяйственного управления, реорганизованы местные органы власти. Особое внимание уделяется проблемам функционирования системы государственной службы и способам их решения, для чего в Узбекистане принят ряд нормативных правовых актов.

**Ключевые слова:** Республика Узбекистан, государственность, суверенитет, президент, государственная служба, судебная власть, местное самоуправление

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

**BOTU BABIROVICH ALIMOV**, Vice-Rector for Research and International Relations

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Uzbekistan (45, Islam Karimov St., Tashkent, 100066, Republic of Uzbekistan)

**DILFUZA NIGMATOVNA RAKHIMOVA**, Dr. of Sci. (Economics), Professor, Head of the Department of Management Theory and Practice

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Uzbekistan (45, Islam Karimov St., Tashkent, 100066, Republic of Uzbekistan)

**MIKHAIL BORISOVICH KHAMIDULIN**, Dr. of Sci. (Economics), Professor of the Department of Management Theory and Practice

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Uzbekistan (45, Islam Karimov St., Tashkent, 100066, Republic of Uzbekistan)

**Abstract:** The article describes the formation of statehood in the Republic of Uzbekistan after gaining its sovereignty. In a short period, the foundation of national statehood was formed, where the basic values are determined by the Constitution of the Republic of Uzbekistan; the Constitution clearly enshrines the most important principles of state and social development, and the principle for dividing the state power into legislative, executive and judicial branches is fundamental. A complete administrative reform has been carried out in the country, the work of local authorities has been reorganized, and the structure of state and economic management has been modernized and updated. Uzbekistan has also adopted several specific regulatory legal acts to improve the work of the civil service system because this sphere is of particular attention among the authorities in the country.

**Keywords:** the Republic of Uzbekistan, statehood, sovereignty, president, civil service, judicial power, local self-government



### Общая характеристика страны

Республика Узбекистан — государство в Средней Азии. Официальный язык — узбекский. Республика Узбекистан включает в себя Республику Каракалпакстан (суверенная республика в составе Узбекистана), 12 областей и город центрального подчинения — Ташкент.

История государственности и права народов, населяющих территорию современного Узбекистана, насчитывает более 3000 лет. Территория Узбекистана являлась частью древних цивилизаций и империй: Бактрии, Хорезма, Согда, Парфии, империи Александра Македонского, Греко-Бактрийского царства Кушан; позднее здесь господствовали арабы, саманиды, карахиниды, темуриды, Тамерлан и его преемники. В XVI–XVIII веках на территории Узбекистана сложились три государства — Бухарское, Хивинское и Кокандское ханства. Части современного Узбекистана с 1860-х годов вошли в состав Российской империи. После революции 1917 года и Гражданской войны здесь образовались Туркестанская Автономная Советская Социалистическая Республика, Бухарская и Хорезмская советские народные республики. В 1924 году в Средней Азии было проведено национально-государственное размежевание. В соответствии с этим был принят закон об образовании

Узбекской ССР. 13 февраля 1925 года в Бухаре состоялся I съезд Советов трудящихся, где была принята Декларация об образовании Узбекской ССР и ее вхождении в состав СССР в качестве союзной республики.

На внеочередной VI сессии Верховного Совета УзССР 31 августа 1991 года Узбекистан провозглашается независимым государством. Узбекская ССР переименовывается в Республику Узбекистан. Верховный Совет принимает Конституционный закон «Об основах государственной независимости Республики Узбекистан». 29 декабря 1991 года состоялся всенародный референдум, который подтвердил государственную независимость.

С момента обретения независимости по настоящее время Республика Узбекистан демонстрирует положительную динамику прироста численности населения (рисунок 1).

Согласно данным Государственного комитета Республики Узбекистан по статистике, с 2000 по 2020 год суммарный прирост численности населения составил около 9,42 млн человек, или 36,18 %.

## РЕСПУБЛИКА УЗБЕКИСТАН



ГЕРБ  
УЗБЕКИСТАНА



ФЛАГ  
УЗБЕКИСТАНА



**447 400 км<sup>2</sup>**

56-е место в мире



**34 368 030 человек**

40-е место в мире (2020)



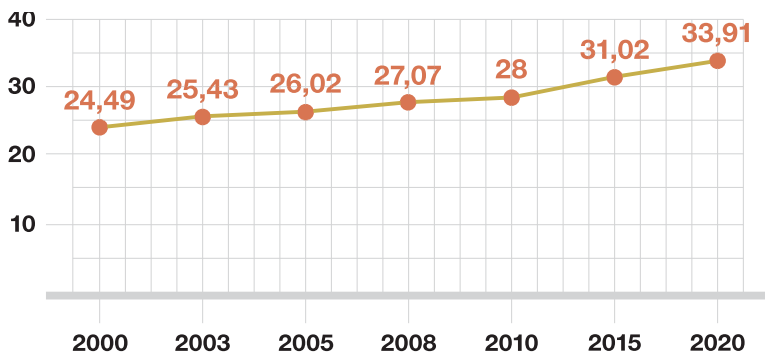
На востоке с Узбекистаном граничит Киргизская Республика, на западе — Республика Казахстан, на юго-востоке — Республика Таджикистан, на юге — Афганистан. Узбекистан имеет выход к Аральскому морю, однако является одной из двух стран мира, которым для выхода к Мировому океану необходимо пересечь территорию двух государств.



Республика Узбекистан — многонациональная страна. В составе населения Узбекистана: узбеки — 83,8 %, таджики — 4,8 %, казахи — 2,5 %, русские — 2,3 %, каракалпаки — 2,2 %, киргизы — 0,9 %, татары — 0,6 %, туркмены — 0,6 %, корейцы — 0,6 %, другие национальности — 1,7 %.

**Рисунок 1. Динамика численности населения Республики Узбекистан в период 2000–2020 годов\***

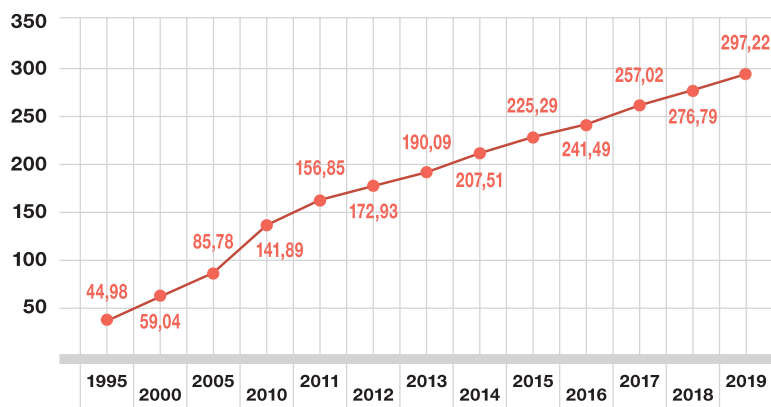
**Figure 1. Population dynamics of the Republic of Uzbekistan for the period 2000–2020**



\* Государственный комитет Республики Узбекистан по статистике. <https://stat.uz/uz/180-ofytsyalnaia-statystyka-uz/6548-demografiya>

Рисунок 2. Динамика ВВП Республики Узбекистан по паритету покупательной способности, 1995–2019\*

Figure 2. GDP dynamics of the Republic of Uzbekistan at purchasing power parity, 1995–2019



\* International Monetary Fund. World Economic Outlook Database, October 2019. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/weo-selgr.aspx>

Экономика Республики Узбекистан активно развивается, о чем свидетельствует стабильный рост показателей ВВП на душу населения по паритету покупательной способности (рисунок 2).

Согласно данным МВФ, с 1995 по 2019 год рост уровня ВВП по паритету покупательной способности в Республике Узбекистан вырос более чем в шесть раз по сравнению с исходным периодом. Характерной особенностью является стабильность прироста данного показателя — в период с 2010 по 2019 год уровень ВВП по ППС показывал рост в среднем по 1 % в год.

В 2019 году объем ВВП Узбекистана в текущих ценах составил 511,8 трлн сумов. Это на 5,6 % больше, чем в предыдущем году. Основная доля пришлась на производство товаров — 300,3 трлн сумов. Следом идут сфера услуг (165 трлн сумов) и чистые налоги на продукты (46,5 трлн сумов). При расчете в долларах США по среднегодовому курсу Центрального банка ВВП за 2019 год составил в сумме 57,9 млрд (в 2018 году было 50,3 млрд долл. США).

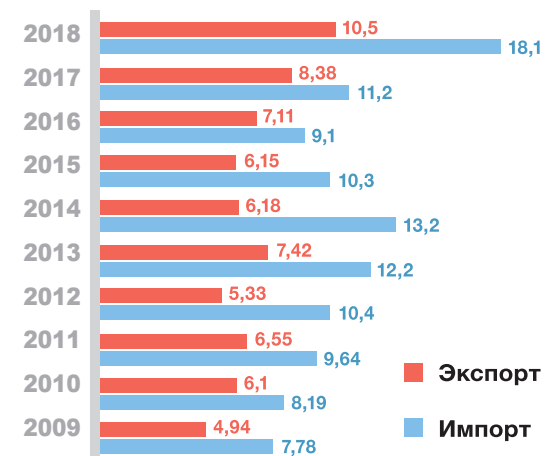
Товарооборот Республики Узбекистан характеризуется преобладанием импорта над экспортом (рисунок 3).

Объемы экспорта имеют в целом положительную динамику. В 2014–2015 годах отмечалось небольшое снижение объемов товарооборота, однако уже к 2018 году он достиг рекордных объемов: 10,5 млрд долл. США.

Наибольшую долю в структуре экспорта Узбекистана составляет золото, объем экспорта которого составил в 2018 году 2,49 млрд долл., или 23,6 % в общей структуре экспорта страны. Вторым по объему экспорта товаром является природный газ с объемом

Рисунок 3. Динамика товарооборота Республики Узбекистан, 2009–2018\*\*

Figure 3. Dynamics of trade turnover of the Republic of Uzbekistan, 2009–2018



\*\* Open Economy (OEC) Uzbekistan. <https://oec.world/en/profile/country/uzb/>

экспорта 2,45 млрд долл. США, или 23,3 % экспорта. Третьим товаром по объему экспорта является хлопок; в 2018 году Узбекистан экспортировал его на сумму 726 млн долл., что составляет 6,9 % от общего объема экспорта<sup>1</sup>.

Узбекистан занимает 14-е место в мире по добыче природного газа, третье место в мире по экспорту и шестое место по производству хлопка, седьмое место по запасам урана (4 % мировых запасов урана), по общим запасам золота Узбекистан стоит на четвертом месте, а по уровню добычи золота — на седьмом.

В недрах Узбекистана выявлено более 2700 месторождений и перспективных рудопроявлений разных полезных ископаемых, включающих около 100 видов минерального сырья, из которых более 60 уже вовлечены в производство. Разведано более 900 месторождений, подтвержденные запасы в которых оцениваются в 970 млрд долл. США. Общий минерально-сырьевой потенциал оценивается более чем в 3,3 трлн долл. США.

Власти Республики Узбекистан уделяют много внимания формированию положительного имиджа страны. В июне 2020 года вступил в силу Указ Президента Республики Узбекистан от 2 июня 2020 года № УП-6003 «Об улучшении позиций Республики Узбекистан в международных рейтингах и индексах, а также внедрении нового механизма системной работы с ними в государственных органах и организациях». Согласно данному Указу, при Министерстве финансов и Министерстве юстиции Республики Узбекистан были созданы специализированные рабочие

1 Open Economy (OEC) Uzbekistan. <https://oec.world/en/profile/country/uzb/>

группы по продвижению позиции страны в международных рейтингах — 14 социально-экономических и пять политико-правовых.

Позиции Узбекистана в международных индексах имеют положительную динамику. Одной из наиболее показательных является положительная динамика по уровню Индекса человеческого развития — ИЧР (рисунок 4).

Рост данного индекса свидетельствует о постепенном улучшении качества жизни граждан страны, в частности, об увеличении ожидаемой продолжительности жизни, уровня образования и общего благосостояния граждан.

Среди показателей, характеризующих политико-правовое развитие Узбекистана, особое место занимают индикаторы The Worldwide Governance Indicators, рассчитываемые Мировым банком и включающие показатели подотчетности и ответственности власти, политической стабильности, эффективности государственного управления, качества государственного управления, верховенства закона, а также контроля коррупции (рисунок 5).

Анализируя динамику индикаторов WGI, можно обратить внимание, что наибольших успехов Республика Узбекистан добилась в части поддержания стабильности политической системы и эффективности государственного управления. Причем достаточно стремительный рост данный индикатор показал на рубеже 2013—2016 годов. Подобная динамика объясняется ускорением административной реформы, а также активным внедрением ИКТ в деятельность органов государственной власти.

Динамика индикатора политической стабильности Республики Узбекистан с 1996 по 2006 год имела тенденцию к снижению. Подобный период нестабильности можно объяснить длительным процессом перестройки политической системы, на данном этапе наблюдался

серьезный дисбаланс власти — всю полноту которой концентрировал в своих руках президент страны. В этот период проводятся кардинальные структурные преобразования всех ветвей государственной власти. Однако начиная с 2009 года динамика индекса стала положительной: на данном этапе начинается глубокая реформа системы государственной власти страны — отражением данной тенденции стал Доклад Президента Республики Узбекистан от 12 ноября 2010 года «Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране». Поддержку данному процессу также оказала принятая в 2017 году «Стратегия семи действий».

Узбекистан является участником многочисленных международных договоров, планов действий и конференций по устойчивому развитию, среди которых: Декларация по окружающей среде и развитию, Повестка дня на XXI век, Декларация ООН о целях развития тысячелетия, Балийский план действий и др.

Узбекистан — член ООН, с 2001 года — постоянный член Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), с 2020 года им был получен статус наблюдателя в Евразийском экономическом союзе.

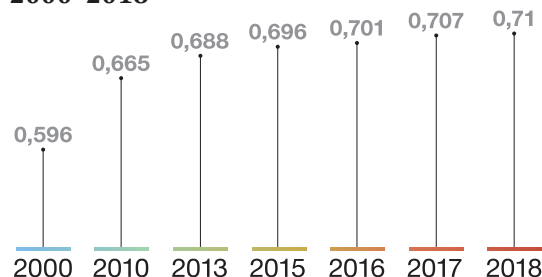
#### Состояние государственного и местного управления. Система органов государственной власти. Организация органов самоуправления граждан

Согласно тексту Конституции, Узбекистан — суверенная демократическая республика. Государство является выразителем воли народа и служит его интересам. Государственные органы и должностные лица ответственны перед обществом и гражданами. Народ Республики Узбекистан провозглашен в качестве единственного источника государственной власти.

За исторически короткий период был сформирован фундамент национальной государственности, базовые

**Рисунок 4. Динамика Индекса человеческого развития Республики Узбекистан, 2000–2018\***

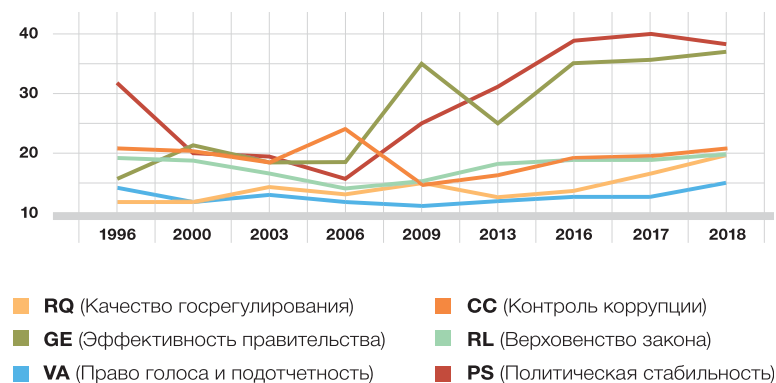
**Figure 4. Dynamics of the Human Development Index of the Republic of Uzbekistan, 2000–2018**



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

**Рисунок 5. Динамика индикаторов The Worldwide Governance Indicators Республики Узбекистан\*\***

**Figure 5. Dynamics of the Worldwide Governance Indicators of the Republic of Uzbekistan**



\*\* The Worldwide Governance Indicators. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/downloadFile?fileName=wgidataset.xlsx>

ценности которой определяет Основной закон страны — Конституция Республики Узбекистан, где четко закреплены важнейшие принципы государственного и общественного строительства, ключевым из которых является принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную.

На данной правовой основе в стране проведена радикальная административная реформа, осуществлены модернизация и обновление структур государственного и хозяйственного управления, реорганизованы местные органы власти с учреждением на местах института хокимов<sup>2</sup>, получила развитие и укрепилась система органов самоуправления граждан — институт махалли<sup>3</sup>.

Пост Президента Республики Узбекистан был учрежден в 1990 году. 24 марта 1990 года состоялись первые и последние президентские выборы в истории Узбекской ССР, единственным выдвинутым кандидатом на которых стал действующий первый секретарь ЦК Коммунистической партии Узбекской ССР И.А. Каримов. Через три месяца после объявления государственного суверенитета, 18 ноября 1991 года, VIII сессия Верховного Совета Республики Узбекистан приняла Закон «О выборах Президента Республики Узбекистан», согласно которому выборы Президента должны были осуществляться на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. 21 декабря 1991 года в Республике Узбекистан состоялись первые конкурентные всеобщие выборы.

Президент Республики Узбекистан является главой государства и обеспечивает функционирование и взаимодействие органов государственной власти. Президент выступает гарантом соблюдения прав и свобод граждан, Конституции и законов Республики Узбекистан, он принимает необходимые меры по охране суверенитета, безопасности и территориальной целостности Республики Узбекистан, представляет государство внутри страны и в международных отношениях. Президент осуществляет подписание и обнародование законов Республики Узбекистан, обладая при этом правом возврата законопроекта на доработку. Президент также наделен правом законодательной инициативы, представляет Республику Узбекистан на международной арене и наделен правом заключения межгосударственных договоров.

Президент занимает центральное место в системе государственного управления Республики Узбекистан, оказывая непосредственное влияние на все ветви государственной власти. При этом институт президента существенно изменился с момента его учреждения. Первоначально Президент Республики Узбекистан совмещал в себе должности главы государства и исполнительной власти — Председателя Кабинета Министров. Вместе с тем начиная с 2002 года, ознаменовавшегося всенародным референдумом по вопросу введения в Ре-

спублике Узбекистан двухпалатного парламента, начала постепенно формироваться новая система сдержек и противовесов. Важнейшие изменения произошли вместе с реформой Конституции в 2003 году, когда Президент Республики Узбекистан перестал занимать должность Председателя Кабинета Министров, существенно усилив роль главы исполнительной власти в лице премьер-министра.

Высшим органом исполнительной власти в Республике Узбекистан является Кабинет Министров Республики Узбекистан. Кабинет Министров несет ответственность за проведение эффективной экономической, социальной, финансовой, денежно-кредитной политики, разработку и реализацию программ по развитию науки, культуры, образования, здравоохранения и др.; осуществляет меры по защите экономических, социальных и других прав и законных интересов граждан; координирует и направляет работу органов государственного и хозяйственного управления, обеспечивает контроль за их деятельностью в установленном законом порядке; обеспечивает исполнение законов Республики Узбекистан, решений Олий Мажлиса, указов, постановлений и распоряжений Президента Республики Узбекистан; представляет Олий Мажлису Республики Узбекистан ежегодные доклады по важнейшим вопросам социально-экономической жизни страны.

В состав Кабинета Министров входят Премьер-министр Республики Узбекистан, его заместители, министры, председатели государственных комитетов. В состав Кабинета Министров входит по должности глава правительства Республики Каракалпакстан.

Кандидатура Премьер-министра предлагается политической партией, набравшей наибольшее количество депутатских мест на выборах в Законодательную палату Олий Мажлиса Республики Узбекистан, или несколькими политическими партиями, получившими равное наибольшее количество депутатских мест<sup>4</sup>.

Кандидат на должность Премьер-министра при рассмотрении и утверждении его кандидатуры в Олий Мажлисе Республики Узбекистан представляет программу действий Кабинета Министров на ближайшую и долгосрочную перспективу. Кандидатура Премьер-министра считается утвержденной, если за нее будет подано более половины голосов от общего числа соответственно депутатов Законодательной палаты и членов Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан.

Если при голосовании за кандидатуру Премьер-министра в Законодательной палате или Сенате Олий Мажлиса Республики Узбекистан не удалось набрать большинство голосов от общего числа депутатов Законодательной палаты или членов Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан, Президент Республики Узбекистан имеет право после проведения дополнительных консультаций со всеми фракциями политических

2 Хокимы – главы местных региональных администраций.

3 Махалли – органы самоуправления граждан.

4 Данный порядок был введен вместе с реформой Конституции Республики Узбекистан, проведенной в 2011 году.



### Рисунок 6. Партийная структура Законодательной палаты Олий Мажлиса Республики Узбекистан

Figure 6. Party structure of the Oliy Majlis legislative chamber of the Republic of Uzbekistan



партий, представленных в Законодательной палате Олий Мажлиса Республики Узбекистан, еще раз представить кандидатуру на должность Премьер-министра.

В 1990 году в Узбекистане функционировал Верховный Совет — законодательный орган власти, избранный в феврале того же года. После провозглашения независимости Узбекистан, следуя по пути поэтапного осуществления демократических реформ, не распустил сразу Верховный Совет. Он действовал в 1990–1994 годах в качестве законодательного органа власти. Основная масса законов Узбекистана в этот период представляла собой наследие советской системы. Верховному Совету Узбекистана пришлось шаг за шагом создавать новую законодательную систему, направленную на правовое закрепление независимости, осуществление демократических реформ. Впервые в истории страны Верховным Советом был избран Президент Узбекистана. В этот период была разработана и принята Декларация о суверенитете, конституционный закон об основах государственной независимости Узбекистана и другие важнейшие акты.

Референдум по вопросу преобразования парламента страны был проведен 27 января 2002 года. По данным Центральной избирательной комиссии, за создание двухпалатного парламента проголосовало 91,78 % от числа граждан, принявших участие в голосовании. Двухпалатный профессиональный парламента — Олий Мажлис Республики Узбекистан — был избран и начал свою деятельность в январе 2005 года. Согласно статье 60 Конституции Республики Узбекистан, «политические партии выражают политическую волю различных социальных слоев и групп и через своих избранных демократическим путем представителей участвуют в формировании государственной власти». Тем не менее в реальности либерализация политической системы проходила медленно, новый принцип почти не затрагивал деятельность партий. В настоящий момент в Законодательной палате функционируют пять партийных

фракций: УзЛиДеП (53 места), Демократическая партия «Миллий тикланиш» (36 мест), Социал-демократическая партия «Адолат» (24 места), Народно-демократическая партия Узбекистана (НДПУ) (22 места) и Экологическая партия (15 мест) (рисунок 6).

За последние годы парламента Узбекистана стал активным участником многих авторитетных международных межпарламентских объединений. В их числе Межпарламентский союз, Парламентская ассамблея Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Межпарламентская ассамблея Содружества Независимых Государств. Более того, депутаты Олий Мажлиса были избраны на руководящие должности в этих организациях. Но, несмотря на это, сегодня перед депутатами стоит задача активизации системы диалога с народом, запущен электронный портал и приложения в социальных сетях, позволяющие депутатам поддерживать постоянную связь с избирателями. Эта система должна работать так, чтобы избиратель мог следить за ежедневной деятельностью депутата, обсуждать проекты законов и выражать свое мнение о них. Хотелось бы отметить, что в «Индикаторе государственного управления» Всемирного банка позиция Узбекистана в 2019 году улучшилась по пяти показателям. В основе улучшений лежали проведенные реформы, была создана эффективная система диалога и изучения проблем людей, способствующая их решению, сделаны важные шаги в обеспечении свободы печати и подотчетности государственных органов народу. В последние годы наблюдается положительная динамика вовлечения женщин в деятельность высших органов законодательной власти Узбекистана — 57 женщин представляют интересы избирателей в парламенте: это 25 % членов Сената Олий Мажлиса и 32 % депутатов Законодательной палаты.

Подавляющее большинство депутатов и сенаторов нового созыва — вновь избранные. В общей сложности парламента на 4/5 состоит из новых членов. Что касается среднего возраста, то обе палаты «повзрослели» в среднем на три года по сравнению с прошлым созывом: 46 и 57 лет соответственно против 43 и 54 в 2015 году. За последние годы почти в пять раз выросли и показатели представленности женщин в органах исполнительной власти — с 3,4 % до 16 %.

Судебная власть в Республике Узбекистан действует независимо от законодательной и исполнительной власти, политических партий, иных общественных объединений. Судебная система состоит из Конституционного суда, Верховного суда, военных судов, судов Республики Каракалпакстан по гражданским и уголовным делам, областных и Ташкентских городских судов по гражданским и уголовным делам, экономических и административных судов Республики Каракалпакстан, областей и города Ташкента, межрайонных, районных, городских судов по гражданским делам, районных, городских судов по уголовным делам, межрайонных, районных, городских экономических судов и районных, городских административных судов.

Конституционный суд Республики Узбекистан рассматривает дела о конституционности актов законодательной и исполнительной власти. Конституционный суд избирается Сенатом Олий Мажлиса Республики Узбекистан по представлению Президента Республики Узбекистан из числа специалистов в области политики и права, рекомендованных Высшим судебным советом Республики Узбекистан, включая представителя от Республики Каракалпакстан.

Верховный суд Республики Узбекистан является высшим органом судебной власти в сфере гражданского, уголовного, экономического и административного судопроизводства. Принимаемые им акты являются окончательными и обязательны для исполнения на всей территории Республики Узбекистан.

Высший судебный совет Республики Узбекистан является органом судебного сообщества и оказывает содействие в обеспечении соблюдения конституционного принципа независимости судебной власти в Республике Узбекистан.

Наиболее существенные изменения в судебной системе произошли по итогам внесения поправок в Конституцию 31 мая 2017 года. Вместе с прочими изменениями в Конституции было принято решение об объединении Высшего хозяйственного и Верховного суда Республики Узбекистан в единый орган судебной системы. В рамках этих же поправок был образован Высший судебный совет, а также выделены такие специфические категории судов, как административные и экономические суды.

### **Административная реформа, ее правовое и институциональное обеспечение**

Административные преобразования в Республике Узбекистан стартовали с первых дней обретения государственного суверенитета. Сценарий, по которому развивалась административная реформа Узбекистана, во многом повторял опыт других бывших советских республик. Главными задачами для обретшего независимость государства стало построение новой системы органов государственной власти, необходимой для его эффективного функционирования в рыночных условиях, укрепление и совершенствование этой системы. Стратегической же целью было заявлено построение государства, основанного на демократических принципах, превыше прочего ценящего демократические принципы и личные свободы его граждан, их гарантию и защиту.

Первым этапом административной реформы в Узбекистане можно считать построение новой системы органов власти, отвечавшей нуждам независимого государства, функционирующего в условиях рыночной экономики. До 1990 года в республике действовали 12 союзно-республиканских и четыре республиканских министерства и более 30 других ведомств. На рубеже 1992–1993 годов часть из них была упразднена, а другие были реорганизованы для того, чтобы лучше отвечать запросам независимого Узбекистана [Мухамеджанов, Тультеев, 2018. С. 133–148]. Важно

упоминать, что особую роль в этот период играл Президент Республики Узбекистан, сочетавший в себе роль главы государства и фактического главы всей исполнительной ветви власти — Председателя Кабинета Министров.

Существенные изменения претерпела государственная власть на местном уровне. 2 сентября 1993 года был принят Закон Республики Узбекистан № 913-ХП «О государственной власти на местах», введший новый для республики институт хокимов. Согласно этому закону, хокимам отводилась роль глав исполнительной власти на уровне областей, районов или городов. При этом в роли представительных органов власти выступали кенгаши народных депутатов соответствующего уровня. Согласно новому закону, хоким области и города Ташкента назначаются решением Президента Республики Узбекистан и утверждаются областными и городским Кенгашем народных депутатов<sup>5</sup>. Хокимы областей, районов и городов назначаются из числа депутатов Кенгаша народных депутатов соответствующего уровня. При этом хокимы областей и города Ташкента являются подотчетными непосредственно Президенту Республики Узбекистан и Кенгашу народных депутатов, в то время как хокимы районов и городов районного подчинения подотчетны хокимам областей и районов соответственно.

Хоким, как глава исполнительной власти, на соответствующем уровне определяет структуру и штаты органов исполнительной власти на местах, так называемые хокимияты. Предложение по структуре и штатам хокимиятов должно быть согласовано на соответствующем уровне. Для органов исполнительной власти областей и города Ташкента требуется согласование с Кабинетом Министров Республики Узбекистан, а также Кенгашем народных депутатов. Согласование структуры и штатов хокимиятов районного и городского уровней происходит на уровне вышестоящего хокима.

Примечательно, что местный уровень управления в Республике Узбекистан изначально был именно государственным, включавшим в себя и городской, и районный уровни управления. На протяжении первых лет независимости в Узбекистане не были законодательно закреплены статус и понятие органов самоуправления граждан, несмотря на то что право на самоуправление провозглашалось статьей 32 Конституции Республики Узбекистан. Впервые статус самоуправления граждан был закреплён Законом Республики Узбекистан от 14 апреля 1999 года № 758-I «Об органах самоуправления граждан». Статья 3 данного закона установила границы местного самоуправления на уровне поселков, кишлаков, аулов и махалли городов.

В качестве преимущественной формы местного самоуправления установлен сход граждан поселка,

<sup>5</sup> В 2014 году вместе с прочими поправками за Президентом Республики Узбекистан было закреплено право на назначение и освобождение от должности хокимов областей и города Ташкента по представлению Премьер-министра.

кишлака, аула или махалли. Закон «Об органах самоуправления граждан» отчасти регламентирует структуру органов местного самоуправления, создаваемых сходом граждан: в рамках схода должен быть избран его председатель (аксакал), советники председателя, а также члены комиссий по основным направлениям деятельности схода граждан. Председатель схода граждан избирается сроком на два с половиной года по согласованию с хокимом соответствующего города или района. Также в рамках схода может быть сформирован собственный Кенгаш, если решение отдельных вопросов требует коллегиального обсуждения.

Следует отметить, что органам самоуправления граждан отводятся вопросы, связанные с поддержанием и улучшением качества жизни на отдельно взятой территории, решение части вопросов, связанных с благоустройством территорий, соблюдением правил торговли, образованием и соблюдением традиций. Финансовую основу деятельности схода граждан составляют собственные средства участников схода. Средства органов самоуправления должны храниться на самостоятельном счете в учреждении банка; они используются ими самостоятельно и не подлежат изъятию.

Кроме прочего, сход граждан может осуществлять контроль за деятельностью хокимиятов на местах, в частности: организует общественный контроль за расходованием денежных средств, за соблюдением законов и исполнением иных актов законодательства и своих собственных решений, а также создает ревизионные комиссии граждан. Обращения органов местного самоуправления являются обязательными для рассмотрения органами государственной власти. Споры, возникающие между органами местного самоуправления и государственными органами, разрешаются в судебном порядке.

Важным этапом административной реформы в Республике Узбекистан стала конституционная реформа 2002 года. 27 января по инициативе Президента Республики Узбекистан был проведен всенародный референдум, одним из вопросов которого был переход Республики Узбекистан к двухпалатной парламентской системе. В начале 2005 года был сформирован двухпалатный Олий Мажлис Республики Узбекистан, нижняя, Законодательная палата которого формировалась на постоянной основе, а верхняя палата (Сенат) стала представительным органом, объединяющим в своем составе депутатов местных Кенгашев народных депутатов [Мухамеджанов, Тультеев, 2018. С. 133–148].

Особенностью административной реформы в Узбекистане на рубеже 1996–2005 годов является стремление обеспечить максимальную эффективность государственного управления при недопущении чрезмерного разрастания штата государственных служащих. Первая попытка оптимизации штата высших органов исполнительной власти была предпринята И.А. Каримовым как Председателем Кабинета Министров в 1996 году. Согласно Поста-

новлению Кабинета Министров Республики Узбекистан от 26 ноября 1996 года № 420 «О мерах по совершенствованию структуры органов управления и сокращению численности административно-управленческого персонала», министерствам, государственным корпорациям, ассоциациям и ведомствам предписывалось провести сокращение численности работников и уменьшение числа заместителей. При этом в приложении к Постановлению содержались также нормы предельного количества работников.

Повторно к подобной мере по сокращению штата сотрудников вернулись в 2003 году. Согласно Постановлению от 7 января 2003 года № 5, предписывалось провести сокращение 1494 сотрудников центральных и территориальных органов власти из числа должностей, финансируемых за государственный счет, 23 сотрудников из числа должностей заместителей руководителей республиканских министерств, государственных комитетов, ведомств и хозяйственных объединений. Но наибольшему сокращению был подвергнут административно-управленческий аппарат, финансируемый за счет хозрасчетной деятельности ассоциаций, концернов, корпораций и других хозяйствующих субъектов, — по всей республике предписывалось произвести сокращение 88 237 сотрудников.

Подобный подход принес свои плоды. Согласно данным подсчетов, произведенных в 2004 году, на тысячу жителей Узбекистана приходилось всего шесть чиновников (для сравнения: в Казахстане данный показатель составлял 19, в Российской Федерации — 22 чиновника на тысячу жителей) [Абдухалилов, 2007. С. 18–25].

В 2003 году важные изменения произошли в определении места Правительства Республики Узбекистан. В рамках конституционной реформы была упразднена должность Председателя Кабинета Министров Республики Узбекистан, которую занимал Президент Республики Узбекистан. При этом Президент уже не совмещал две должности — норма о том, что глава государства является одновременно главой исполнительной власти, содержащаяся в ст. 89 Конституции, была исключена из нее [Мухамеджанов, Тультеев, 2018. С. 133–148].

Важнейшей вехой на пути реформирования государственной власти Республики Узбекистан стала Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране, озвученная в рамках Доклада Президента Республики на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса 12 декабря 2010 года. Предложения, высказанные Президентом, положили начало этапу важнейших демократических преобразований государственной власти Узбекистана. В частности, в этом докладе Президентом было высказано предложение по изменению процедуры назначения на должность Премьер-министра страны, обозначена необходимость реформирования судебно-правовой системы и гарантий правовой защиты граждан Узбекистана.



Изначально Президент Республики Узбекистан осуществлял назначение и освобождение от должности Премьер-министра, а также его заместителей и членов Кабинета Министров Республики Узбекистан. В контексте декабрьского доклада Президента в 2011 году были приняты поправки в Конституцию, согласно которым утверждение кандидатуры Премьер-министра стало полномочием палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, в то время как Президент вносил представление по кандидатуре Премьер-министра. Также за Президентом было закреплено право назначения на должность главы Счетной палаты. Благодаря этим изменениям политические партии, входящие в состав Олий Мажлиса, получили возможность выдвигать кандидатуру Премьер-министра.

16 апреля 2014 года были внесены изменения и дополнения в статьи 32, 78, 93, 98, 103 и 117 Конституции Республики Узбекистан. В результате этих изменений институты общественного и парламентского контроля получили конституционное закрепление. Поправки в статью 93 совершенствуют механизм обеспечения конституционного принципа разделения властей и их эффективного взаимодействия. Согласно новой трактовке данных статей, решения по образованию и упразднению министерств, государственных комитетов и других органов государственного управления с последующим внесением указов по этим вопросам на утверждение палат Олий Мажлиса будут приниматься Президентом только по представлению Кабинета Министров Республики Узбекистан [Мухамеджанов, Тультеев, 2018. С. 133–148].

Дальнейшее развитие административная реформа Республики Узбекистан получила вместе с изданием Указа Президента Республики Узбекистан от 7 февраля 2017 года № УП-4947 «О стратегии действий по дальнейшему развитию Республики Узбекистан» — «Стратегии пяти действий». Основным посылом данного Указа являлась необходимость переосмысления накопленного опыта развития страны с целью выработки новых идей и решений. Основную работу предписывалось провести по пяти направлениям:

- Совершенствование государственного и общественного строительства (в частности, усиление роли парламента и политических партий, реформирование системы государственного управления, развитие организационно-правовых основ государственной службы).
- Обеспечение верховенства закона и дальнейшее реформирование судебно-правовой системы.
- Развитие и либерализация экономики.
- Развитие социальной сферы.
- Обеспечение безопасности, межнационального согласия и религиозной толерантности, осуществление взвешенной, взаимовыгодной и конструктивной внешней политики.

В контексте озвученных «Стратегией пяти действий» основных направлений работы вышел Указ Президента Республики Узбекистан от 21 февраля 2017 года № УП-4966 «О мерах по коренному совер-

шению структуры и повышению эффективности деятельности судебной системы Республики Узбекистан». В данном Указе Президент отметил существующую проблему дублирования полномочий высших органов судебной власти — Верховного суда и Высшего хозяйственного суда Республики Узбекистан, нерациональное распределение служебной нагрузки, являющееся следствием не вполне адекватной структуры судебной системы.

Данным Указом был образован Высший судебный совет Республики Узбекистан, призванный оказывать содействие в обеспечении соблюдения конституционного принципа независимости судебной власти в Республике Узбекистан. В качестве основных задач совета были определены:

- формирование судебного корпуса на основе конкурсного отбора кандидатов на должности судей, назначение судей из числа наиболее квалифицированных и ответственных специалистов;
- принятие мер по предотвращению нарушений неприкосновенности судей и вмешательства в их деятельность;
- осуществление взаимодействия со СМИ;
- подготовка предложений по дальнейшему совершенствованию законодательства в судебно-правовой сфере;
- рассмотрение вопросов о привлечении к дисциплинарной ответственности судей.

Данным Указом Президента было введено понятие и типовая структура административных судов — специализированных судов областного, районного и городского уровней, в чьи задачи входило бы рассмотрение административных споров, вытекающих из публичных отношений, а также дел об административных правонарушениях. Другим важным изменением стало преобразование хозяйственных судов в экономические. Таким образом, у территориальных судебных органов появилась четкая специализация: экономическая, административная, гражданская, военная и уголовная.

В целях обеспечения эффективного функционирования вновь создаваемых и реформируемых судов данным Указом также предписывалось расширение количества штатных единиц — как судебного корпуса, так и административно-управленческого персонала.

Изменения, изложенные в Указе Президента от 21 февраля 2017 года, нашли свое отражение в поправках в Конституцию Республики Узбекистан от 31 мая 2017 года. Законом были внесены поправки в статьи 80, 81, 83, 93, 107, 110, 111, 112 Конституции Республики Узбекистан, направленные на реформирование судебной системы страны. В соответствии с данными поправками Высший хозяйственный суд и Верховный суд Республики Узбекистан были объединены в единый высший судебный орган власти в сфере гражданского, уголовного, административного и экономического судопроизводства — Верховный суд Республики Узбекистан. В рамках данных поправок также были образованы экономические и административные суды.



Кроме прочего, были внесены изменения в статью 93 Конституции Республики Узбекистан, в соответствии с которыми был установлен новый порядок избрания судей Конституционного суда. Члены Конституционного суда избираются Сенатом Олий Мажлиса из числа лиц, рекомендованных Высшим судебным советом, включая представителя от Республики Каракалпакстан. Полномочия Конституционного суда были также расширены [Мухамеджанов, Тультеев, 2018. С. 133–148].

В сентябре 2017 года в Указе Президента Республики Узбекистан № УП-5185 был опубликован детализированный план действий по проведению административной реформы в Узбекистане. Как и предшествовавшие поправки в Конституцию, данный Указ был издан в контексте основных направлений реформирования, перечисленных в «Стратегии пяти действий». В тексте Указа был изложен ряд существующих системных проблем, препятствующих достижению целей «Стратегии пяти действий», в частности:

- декларативный характер задач, возложенных на отдельные органы исполнительной власти;
- неэффективность действующей системы координации и контроля деятельности органов исполнительной власти;
- отсутствие четкого разграничения сфер ответственности органов исполнительной власти;
- чрезмерная централизация государственных функций и полномочий приводит к снижению роли органов исполнительной власти на местах;
- совмещение органами хозяйственного управления государственных регулятивных и хозяйственных функций;
- неразвитость социального и государственно-частного партнерства, ограничивающая участие НКО и субъектов предпринимательства в решении актуальных социально-экономических проблем;
- недостаточная открытость и непрозрачность деятельности органов исполнительной власти вкупе со слабыми механизмами общественного контроля.

Концепция также включила в себя перечень конкретных задач, направленных на решение проблем, обозначенных в тексте Указа.

В части совершенствования институциональных и организационно-правовых основ деятельности органов государственной власти текст Концепции определял следующие ключевые направления:

- внедрение четких критериев и процедур создания и упразднения органов исполнительной власти, в том числе территориальных подразделений, с целью недопущения необоснованного увеличения штата государственных служащих;
- оптимизация структуры органов исполнительной власти с целью устранения дисбаланса между республиканскими и территориальными органами исполнительной власти и рациональным распределением ресурсов между ними;

- повышение самостоятельности и ответственности органов исполнительной власти и их руководителей за осуществление государственной политики;
- дальнейшее внедрение системы «Электронное правительство» и современных ИКТ в деятельность органов исполнительной власти;
- совершенствование системы оказания государственных услуг (реализация принципа «одно окно», разработка административных регламентов);
- развитие системы административной юстиции путем совершенствования порядка обжалования решений и действий органов исполнительной власти.

Концепция также включала перечень задач, направленных на улучшение контроля качества принимаемых управленческих решений:

- предписывалось внедрение действенной системы контроля за деятельностью органов исполнительной власти: «Аппарат Президента Республики Узбекистан — Кабинет Министров — республиканские органы государственного управления — структурные и территориальные подразделения — органы исполнительной власти на местах»;
- кардинальное сокращение межведомственных коллегиальных органов (комиссий, советов, рабочих групп и др.);
- повышение инициативности и усиление роли территориальных органов исполнительной власти в формировании государственных и региональных программ развития;
- внедрение новой системы оценки деятельности органов исполнительной власти всех уровней, основанной на достижении целевых индикаторов;
- внедрение модели «умного регулирования» и стандартизированной методологии анализа регуляторного воздействия принимаемых решений, предусматривающей недопущение принятия нормативно-правовых актов без должной оценки их воздействия;
- совершенствование регуляторных инструментов путем передачи отдельных государственных функций субъектам общественного контроля;
- внедрение современных методов организации работы (менеджмент качества, индикативное планирование, аутсорсинг, краудсорсинг);
- широкое внедрение в процесс разработки программ развития и мониторинга их реализации современных форм работы с общественностью.

Одним из важнейших пунктов Концепции административной реформы являлось требование разработки комплекса нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы государственной службы. Важность данного пункта сложно переоценить, поскольку до 2017 года в Республике Узбекистан не существовало отдельного закона, регулирующего государственную службу. Введение данной задачи в Концепцию позволило начать планомерную работу по созданию стройной системы отбора кадров на государственную службу, обеспечению прозрачности ее деятельности, повышению производительности труда государствен-

ных служащих вместе с расширением их социальных гарантий и повышением престижа государственной службы. Проект данного закона был вскоре опубликован на портале regulation.gov.uz, что обеспечило возможность его общественного обсуждения.

На протяжении всего периода независимости государственная система претерпела существенные изменения и продолжает активно развиваться. Особенно заметны изменения, произошедшие с принятием «Стратегии пяти действий», позволившей провести кардинальную модернизацию властных структур страны. Были достигнуты существенные успехи в части обеспечения горизонтального баланса ветвей государственной власти: существенно возросла роль Олий Мажлиса, наделенного новыми полномочиями в формировании высшего состава исполнительной и судебной власти. В значительной степени повысилась эффективность судебной системы за счет оптимизации высших судебных органов и введения стройной структуры территориальных судов, основанной на специализации в зависимости от типа рассматриваемых ими вопросов.

Вместе с тем до сих пор остается незавершенным процесс реформирования системы государственной службы. Проект закона о государственной службе был представлен на общественное обсуждение еще в 2017 году, однако до сих пор не принял свою финальную форму. Отчасти подобное промедление компенсируется множеством подзаконных актов, призванных способствовать решению проблем подготовки и отбора кадров государственной службы, тем не менее без наличия системообразующего закона процесс реформирования системы государственной службы нельзя считать завершенным.

### **Система государственной службы**

Вопрос организации государственной службы в Республике Узбекистан остается одним из наиболее актуальных с момента обретения независимости. Долгое время вопросы структуры, должностей и классов государственных служащих оставались размытыми. Отчасти этот пробел в нормативном регулировании компенсировался за счет нормативных правовых актов, издаваемых в процессе развития системы государственного управления республики.

Первым документом, в котором была предпринята попытка уточнить статус государственного служащего и внести некоторую ясность в вопросы поступления на государственную службу, стал Закон Республики Узбекистан от 9 декабря 1992 года № 746-ХІІ «О прокуратуре». В тексте данного закона были достаточно подробно изложены функции и цели института прокуратуры, а также вопросы назначения высшего должностного лица — Генерального прокурора Республики Узбекистан. При этом вопросы назначения на должность прокуроров областного, районного и городского уровней были установлены по следующей иерархии: Генеральный прокурор назначал и освобождал от должности прокуроров областей и города Ташкента,

а они, в свою очередь, освобождали от должности прокуроров нижестоящего уровня. Квалификационные требования к лицам, претендующим на замещение должностей прокуратуры, были описаны очень кратко, включая в себя лишь базовые требования к профильному образованию и возрасту. В законе также кратко освещались нормы материального и социального обеспечения прокурорских работников, а также нормативные сроки отпусков. Неотъемлемым документом, дополняющим данный закон, стало Постановление Верховного Совета Республики Узбекистан от 9 декабря 1992 года № 748-ХІІ «Об утверждении положения о классных чинах и о поощрениях и дисциплинарной ответственности работников органов прокуратуры Республики Узбекистан». В данном положении подробно раскрывалась структура классных чинов и соответствующих им должностей государственной службы, устанавливались предельные сроки пребывания на тех или иных должностях, а также описывался общий порядок поощрений и взысканий.

Аналогичным образом в Республике Узбекистан был нормативно закреплён статус судей. Закон Республики Узбекистан от 2 сентября 1993 года № 924-ХІІ «О судах» устанавливал функции и цели судов, а также описывал базовые положения статуса судей и полагающиеся им социальные гарантии, в то время как детализация вопросов аттестации, назначения и классных чинов судебной системы была раскрыта в подзаконном акте — Постановлении Верховного Совета Республики Узбекистан от 2 сентября 1993 года № 927-ХІІ «Об утверждении положений о квалификационных коллегиях судей, о квалификационных классах судей, о классных чинах работников судов, об организации деятельности военных судов».

Одновременно с Законом «О судах» был принят Закон Республики Узбекистан от 2 сентября 1993 года № 913-ХІІ «О государственной власти на местах», определивший статус руководителей территориальных органов государственной власти — хокимов. При этом данный закон практически не затрагивал вопросы структуры должностей государственной службы на уровне областей, районов и городов, оставляя этот вопрос на усмотрение хокимов соответствующего уровня. Очевидно, что данный закон не преследовал цель выстраивания системы государственной службы, но был крайне необходим для построения вертикали власти в первые годы независимости Узбекистана.

В дальнейшем последовало принятие законов «О Кабинете министров Республики Узбекистан» (1993), «О нотариате» (1996), «О государственной таможенной службе» (1996), «О государственной налоговой службе» (1997), «О всеобщей воинской обязанности и военной службе» (2002), «О спасательной службе и статусе спасателя» (2008), «Об органах внутренних дел» (2016) [Маликова, 2018. С. 52–56].

Многие проблемы нормативного регулирования государственной службы Республики Узбекистан на раннем этапе ее формирования объяснялись неодно-

родностью структуры нормативно-правовых актов. Фактически при формировании каждого нового органа власти законодателям приходилось заново описывать квалификационные требования, классы, чины и уровни социальных гарантий государственных служащих, несмотря на то что характер их работы и условия приема были во многом сопоставимы.

Неоднократно предпринимались попытки переломить сложившуюся в системе государственной службы ситуацию. Изначально принимаемые меры были направлены в первую очередь на недопущение неконтролируемого разрастания числа государственных служащих. В 1996 и 2003 годах высшим руководством страны были инициированы два масштабных сокращения персонала высших и региональных органов исполнительной власти. Эти меры позволили добиться соотношения числа государственных служащих по отношению к численности населения страны до 6 к 1000 жителей [Абдухалилов, 2007. С. 18–25].

Вместе с тем эти меры не могли решить системных проблем, связанных с недостаточным нормативным регулированием вопросов отбора и принятия граждан на государственную службу. В 2016 году была предпринята попытка установить профессиональные критерии для граждан, принимаемых на работу в государственные органы: было принято Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан «Об утверждении типовых правил этического поведения работников государственных органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах». Постановление установило принципы служебного поведения государственных служащих, единые для всех видов государственной службы. Согласно пункту 5 Положения, государственные служащие должны осуществлять свою профессиональную деятельность на основе следующих принципов:

- законность;
- приоритет прав, свобод и законных интересов граждан;
- патриотизм и верность служебному долгу;
- преданность интересам государства и общества;
- справедливость, честность и беспристрастность;
- недопущение конфликта интересов.

При этом в тексте Положения дополнительно раскрывалось понятие конфликта интересов, ранее не включавшееся в нормативные правовые акты, регулирующие деятельность государственных служащих, хотя его недопустимость подразумевалась характером деятельности многих должностей государственной службы.

Нерешенными оставались вопросы поступления на службу, порядок проведения квалификационных экзаменов при продвижении по карьерной лестнице, материальные, организационные, правовые и трудовые гарантии государственных служащих.

Наиболее существенные шаги в направлении реформирования государственной службы в Республике Узбекистан были предприняты после принятия

7 февраля 2017 года «Стратегии пяти действий» и последовавшей за ней «Концепции административной реформы в Республике Узбекистан».

Вопросы реформирования государственной службы стали одним из краеугольных камней Концепции. Дорожная карта Концепции включала в себя пункт о разработке проекта Закона «О государственной службе», а также ряда подзаконных актов, направленных на борьбу с коррупцией и регулированием системы отбора кадров на замещение должностей государственной службы. Проект Закона «О государственной службе» вскоре был опубликован и стал доступен для общественного обсуждения. В настоящее время этот важнейший документ включает в себя восемь частей и 78 статей. Разработчики закона поставили перед собой амбициозную задачу обеспечения нормативного регулирования всех вопросов государственной службы, оставшихся не урегулированными с момента объявления Республикой Узбекистан государственно-го суверенитета.

Несмотря на всю важность и актуальность вопросов, решаемых Законом «О государственной службе», процесс его принятия в Республике Узбекистан сильно затянулся. Проект закона был опубликован для общественного обсуждения 29 августа 2017 года с предполагаемой датой вступления его в силу 15 сентября 2017 года, однако закон остается не принятым и по сей день. Критики законопроекта указывают на слишком узкий предмет регулирования, принимая во внимания тот факт, что в Республике Узбекистан не существует фундаментального закона о системе государственной службы. Также указывается на факт того, что законопроект не обеспечивает единую схему карьеры государственных служащих, оставляя ключевые вопросы кадровой политики в руках ведомственного руководства. Вместе с тем, несмотря на задержку принятия единого закона, в Республике Узбекистан продолжается работа по совершенствованию системы государственной службы. Активное содействие государству в данном вопросе оказывает академическое сообщество Республики Узбекистан.

Одним из существенных результатов данного взаимодействия стало проведение республиканского конкурса по отбору перспективных управленческих кадров «Тараккиёт». В роли организаторов конкурса выступили Академия государственного управления при Президенте Республики Узбекистан и некоммерческая организация «Буюк келажак». Конкурс планируется проводить раз в три года. Согласно условиям, в конкурсе могут принимать участие граждане Республики Узбекистан в возрасте от 30 до 45 лет включительно, имеющие высшее образование и не менее трех лет опыта работы на руководящих должностях в соответствующей сфере. Победители конкурса назначаются на руководящие должности в государственных организациях по соответствующим направлениям, а финалисты конкурса включаются в резерв управленческих кадров.



В 2019 году руководством страны были предприняты меры по улучшению кадровой политики. 3 октября 2019 года вступил в силу Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по кардинальному совершенствованию кадровой политики и системы государственной гражданской службы в Республике Узбекистан». Главным результатом Указа стало создание Агентства развития государственной службы при Президенте Республики Узбекистан (АРГОС), подотчетного непосредственно ему. В число основных задач агентства вошли:

- разработка идеологической платформы трансформации государственной гражданской службы, программ и проектов по ее развитию, а также обеспечение практической реализации единой политики в сфере государственной гражданской службы;
- координация деятельности государственных органов и организаций в сфере государственной кадровой политики;
- осуществление мониторинга и анализа тенденций и перспектив развития государственной гражданской службы с выработкой предложений по устранению проблем и вызовов в данной сфере;
- внедрение инновационных методов управления персоналом и развития человеческих ресурсов;
- управление Национальным кадровым резервом, ведение Государственного реестра должностей государственной гражданской службы;
- внедрение системы измеримых индикаторов (ключевых показателей) оценки эффективности деятельности государственных гражданских служащих;
- проведение системной работы по выявлению и привлечению квалифицированных и высококвалифицированных специалистов;
- организация открытого независимого конкурсного отбора наиболее перспективных кадров на государственную гражданскую службу;
- внедрение и последовательное совершенствование ИКТ в сфере государственной гражданской службы;
- оказание содействия в защите прав и законных интересов государственных гражданских служащих.

Этим же Указом было установлено, что прием на государственную гражданскую службу в государственных органах и организациях с 1 января 2020 года (в пилотном режиме) будет осуществляться на основе открытого независимого конкурсного отбора. С 1 января 2021 года данный порядок предполагается распространить на все государственные органы и организации Республики Узбекистан, в которых предусмотрена государственная гражданская служба.

Роль АРГОС как регулятора при этом будет очень существенна. Так, согласно Указу, лица, поступающие на гражданскую службу на основании независимого конкурсного отбора, не могут быть освобождены от должности без согласования с АРГОС и его филиалами. Кроме того, АРГОС будет осуществлять экспертизу всех нормативно-правовых актов по вопросам регулирования государственной гражданской службы, в том числе по вопросам оплаты труда и материального стимули-

рования. Руководители кадровых подразделений государственных организаций будут назначаться и освобождаться от должности по согласованию с АРГОС и его филиалами.

Другой важной задачей, поставленной перед новым агентством, стала организация международных стажировок государственных гражданских служащих. Согласно Постановлению Президента Республики Узбекистан от 3 октября 2019 года, АРГОС совместно с Министерством иностранных дел, Министерством инвестиций и внешней торговли, Министерством финансов и Академией государственного управления при Президенте Республики Узбекистан осуществляет разработку пятилетней программы по поэтапному направлению на стажировку от трех до шести месяцев не менее 1000 наиболее перспективных работников среднего и низшего звена государственных органов и организаций. В соответствии с Постановлением лицам, направляемым на зарубежную стажировку, должна выплачиваться заработная плата в размере 60 % от размера заработной платы посла Республики Узбекистан в стране пребывания.

В настоящее время в проекте Указа Президента Республики Узбекистан «О кардинальном совершенствовании системы организации подготовки специалистов за рубежом и развитии потенциала государственных гражданских служащих» в качестве мест иностранных стажировок предложены 56 государств мира, включая такие сопредельные страны, как Казахстан и Российская Федерация, а также наиболее развитые страны Европы, Азии и Америки.

Очевидно, что система государственной службы Республики Узбекистан находится в процессе развития. Для завершения этого процесса требуется принятие единых системообразующих законов, однако, несмотря на их отсутствие, высшее руководство страны прилагает усилия для повышения качественного уровня государственной гражданской службы.

### **Особенности цифровой трансформации системы государственного и муниципального управления. Электронное правительство**

Республика Узбекистан стремится активно внедрять инструменты информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в деятельность государственных органов. Использование ИКТ способствует созданию открытого гражданского общества, повышению эффективности государственного управления, сокращению затрат на госсектор, улучшению взаимодействия государственной власти с гражданами и хозяйствующими субъектами [Мэтякубов, 2012. С. 469–479].

Меры по внедрению цифровых технологий вводились в деятельность государственных органов Республики Узбекистан поступательно. Первым документом, способствующим расширению практики использования ИКТ, стал Закон Республики Узбекистан от 7 мая 1993 года № 868-ХІІ «Об информатизации». Закон ввел в обращение основные понятия в части функционирования информационного комплекса, а также



обозначил его роль в Узбекистане. По своей сути это был рамочный нормативный правовой акт, не содержащий конкретных указаний, однако формировавший контекст для дальнейшего регулирования.

В 2001 году был создан главный Правительственный портал Республики Узбекистан — gov.uz. Первоначально сайт имел чисто информационную функцию, однако к концу второго десятилетия XXI века он превратился в центр властной информационной инфраструктуры.

Использование ИКТ в деятельности органов государственной власти крайне ограничено без использования электронных документов, идентифицируемых электронной цифровой подписью. В Республике Узбекистан данный вопрос был урегулирован с принятием Закона Республики Узбекистан от 11 декабря 2003 года № 562-II «Об электронной цифровой подписи». Этот закон ввел понятие электронной цифровой подписи (ЭЦП) в качестве инструмента идентификации для электронных документов. Таким образом, с принятием этого закона электронные документы государственных органов, имеющие ЭЦП, получили равный вес с документами на бумажных носителях. В настоящий момент регулирование использования ЭЦП осуществляется Научно-информационным центром новых технологий при Государственном налоговом комитете Республики Узбекистан. Функция по созданию и закрытию ключей ЭЦП была поручена Центрам регистрации — юридическим лицам, имеющим регистрацию в уполномоченном органе.

Более конкретно нормы использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов были описаны в тексте Закона Республики Узбекистан от 29 апреля 2004 года № 611-II «Об электронном документообороте». Вместе с основными понятиями данный закон закреплял правовой статус электронного документооборота как альтернативы традиционному. Кроме того, были сформированы нормы взаимоотношений участников электронного документооборота, а также вопросы хранения и защиты электронных документов.

В 2013 году был издан один из важнейших нормативных правовых актов, направленных на развитие электронного правительства в Узбекистане — Комплексная программа развития национальной информационно-коммуникационной системы Республики Узбекистан на 2013–2020 годы. Данная программа включала в себя решение таких задач, как обеспечение населения возможностью осуществлять взаимодействие с органами государственной власти в электронной форме, в том числе в формате «одно окно». В программе также были определены мероприятия по созданию комплекса информационных систем и баз данных системы электронного правительства [Икрамов, 2015. С. 221–223].

В этот период информационно-коммуникационные технологии стали неотъемлемым инструментом в ежедневной деятельности государственных органов

Республики Узбекистан. На этом этапе развития значение приобретало не только фактическое использование ИКТ, но и их многообразие и качественный уровень. В конце 2013 года вступило в силу Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 31 декабря 2013 года № 355 «О мерах по внедрению системы оценки состояния развития информационно-коммуникационных технологий в Республике Узбекистан». В этом Постановлении были изложены основные требования к интенсивности использования ИКТ как в высших, так и территориальных органах власти. Постановление содержало в себе систему рейтинга, на основании которого проводилась оценка эффективности. Так, к примеру, оценка для органов государственной власти на 60 % определялась качеством их официального сайта и качеством предоставления государственных интерактивных услуг. В обязательном порядке также должен был быть создан раздел «Открытые данные». Для органов хозяйственного управления рейтинг использования ИКТ на 50 % складывался из оценки качества используемых информационных систем и баз данных. В приложении к данному Постановлению также содержались официальные требования к структуре и полноте представления информации, обязательной к размещению на сайтах органов государственной власти.

В 2013 году был запущен Единый портал интерактивных государственных услуг (ЕПИГУ). Наиболее широко применен принцип «одного окна», чего удалось достичь благодаря внедрению системы электронного межведомственного взаимодействия. Развитие ЕПИГУ было стремительным: в 2014 году на нем оказывалось 96 видов интерактивных услуг, а в 2017 году их количество превысило 302. Популярными услугами стали запись на прием к руководителям государственных органов, получение сведений об их деятельности, различных справок и отправка обращений [Маннанова, 2018. С. 157–162]. По состоянию на 2020 год на портале было зарегистрировано 259,4 тыс. пользователей. Через ЕПИГУ было подано 20 млн заявок, 14,1 млн заявок были поданы через Центры государственных услуг.

Нормативным правовым актом, определившим статус, роль и функции электронного правительства в Узбекистане стал Закон Республики Узбекистан от 9 декабря 2015 года № ЗРУ-395 «Об электронном правительстве». Законом были даны определения целого перечня ключевых инструментов, характерных для современной модели электронного правительства. Были введены понятия электронной государственной услуги, межведомственного электронного взаимодействия, единых идентификаторов электронного правительства и пр. В качестве основных принципов были определены:

- открытость и прозрачность деятельности государственных органов;
- равный доступ заявителей к электронным государственным услугам;
- оказание электронных государственных услуг по принципу «одно окно»;

- унификация документов государственных органов;
- использование единых идентификаторов электронного правительства;
- постоянное совершенствование порядка оказания электронных государственных услуг;
- обеспечение информационной безопасности.

В 2016 году были запущены три новых государственных портала — портал ЖКХ (e-kommunal.uz), портал открытых данных (data.gov.uz) и обсуждения проектов НПФ (regulation.gov.uz). Создание данных порталов послужило положительным примером открытости и прозрачности государства, выражающего готовность получать обратную связь от населения.

Успехи Республики Узбекистан подтверждаются опубликованным в 2020 году обзором ООН по электронному правительству. В обзоре отмечается, что Республика Узбекистан входит в число государств с высоким уровнем развития электронного правительства: по состоянию на 2020 год Узбекистан был включен в подгруппу НЗ среди стран с высоким уровнем развития электронного правительства со значением общего Индекса развития электронного правительства (E-Government Development Index, EGDI), равным 0.6665, что соответствует 87-му месту среди 193 оцениваемых стран. Таким образом, для перехода в группу стран с очень высоким уровнем развития Узбекистану предстоит пройти всего лишь две подгруппы. В 2020 году Узбекистан достиг значения Индекса развития электронных услуг (Online Services Index, OSI), равного 0.7824, опередив такие страны, как Ирландия (0.7706) и Люксембург (0.7647). Однако наиболее впечатляющими являются показатели Индекса электронного участия (E-Participation Index, EPI), по которым Узбекистан со значением индекса EPI, равным 0.8095, опережает Бельгию (0.6548), Чехию (0.7262) и Германию (0.75). Следует отметить, что Узбекистан поднялся по уровню рейтинга EPI на 13 строчек по сравнению с показателями 2018 года, что свидетельствует о большом энтузиазме граждан и государственной власти Республики Узбекистан в популяризации электронных сервисов. Основной проблемой, не позволяющей Республике Узбекистан перейти в высшую группу рейтинга, является неразвитость инфраструктуры, в особенности обеспечения равного доступа к интернету.

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

С первых дней независимости Республика Узбекистан поставила перед собой цель войти в число развитых демократических государств, обеспечивающих гражданам достойные условия жизни, а также занять достойное место в мировом сообществе. При этом страна избрала собственную модель развития — реформы базируются на таких принципах, как обеспечение верховенства закона, а также их поэтапность и постепенность [Нурмухамедов, 2014. С. 29–34].

На первых этапах реформирования основные усилия были направлены на создание вертикали власти и подчинения, замыкающейся на Президенте Республики Узбекистан, который на этом этапе совмещал роль главы государства и главы исполнительной ветви власти. В контексте этой цели был принят Закон о «Государственной власти на местах», фактически включивший в структуру государства все территориальные органы — от городского уровня и выше.

Процесс включения граждан Узбекистана в деятельность органов власти продолжался, и в 1999 году был принят Закон «Об органах местного самоуправления», открывший возможность для общественного контроля деятельности органов государственной власти, а также выражения гражданской позиции жителей посредством организации народных соборов и формирования их собственной финансовой основы.

Обратившись к современной истории Республики Узбекистан, можно увидеть, что в моменты решения важнейших вопросов государственного строительства государство не единожды обращалось к гражданам страны. 26 марта 1995 года на референдуме был решен вопрос о продлении полномочий Президента Республики Узбекистан И.А. Каримова, где 99,6 % граждан выступили за продление его полномочий. Другим важнейшим вопросом, решенным посредством всенародного волеизъявления, стало формирование двухпалатного Олий Мажлиса — по результатам проведенного голосования, за введение двухпалатной системы выступило 93,65 % граждан.

Следует понимать, что, несмотря на сильную концентрацию власти в руках президента, процессы демократизации государства не прекращались ни на год. В своем докладе от 12 ноября 2010 года Президент Узбекистана И.А. Каримов отметил особую важность такого института самоуправления граждан, как махалли. Согласно речи Президента, махалли впоследствии должны будут превратиться в центры адресной социальной поддержки населения, развития частного предпринимательства и семейного бизнеса, а их функции по обеспечению контроля за деятельностью государственных органов должны быть расширены.

Процесс демократизации власти Республики Узбекистан вышел на качественно новый уровень на рубеже 2016–2017 годов. В этот момент происходит принятие нормативных актов и программ, призванных радикально улучшить имидж государственной власти в глазах граждан Республики Узбекистан. 21 октября 2016 года вступает в силу Указ Президента Республики Узбекистан «О мерах по дальнейшему реформированию судебной системы, усилению гарантий надежной защиты прав и свобод граждан». Среди приоритетов, установленных данным Указом, были названы:

- обеспечение неукоснительного соблюдения конституционных норм о независимости судебной власти;
- незамедлительное принятие необходимых мер по фактам посягательств, нарушающих права, свободы и законные интересы граждан;

- своевременное разрешение обращений физических и юридических лиц, обеспечение неотвратимости ответственности, вплоть до уголовной, за допущение фактов волокиты и безразличного отношения к рассмотрению обращений, а также принятие всех необходимых мер по восстановлению нарушенных прав;
- обеспечение открытости и прозрачности деятельности, широкое применение эффективных механизмов взаимодействия с институтами гражданского общества, СМИ и населением;
- усиление ведомственного контроля по предупреждению, профилактике и пресечению злоупотреблений и других правонарушений среди работников, обеспечение неукоснительного соблюдения правил этического поведения.

В дальнейшем принципы, продекларированные в тексте данного Указа, найдут свое отражение в тексте «Стратегии пяти действий» — важнейшего документа, определившего вектор реформ государственной власти Узбекистана на годы вперед.

Необходимость развития инструментов общественного контроля нашла свое отражение и в тексте «Концепции административной реформы в Республике Узбекистан», принятой Указом Президента в 2017 году. Кроме прочего, концепция предписывала разработку нормативных правовых актов, направленных на усиление общественного контроля за деятельностью хокимов. Результатом работы в этом направлении стало принятие Закона Республики Узбекистан от 12 апреля 2018 года № ЗРУ-474 «Об общественном контроле». Данным законом были установлены правовые рамки

осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти Республики Узбекистан. В роли субъектов общественного контроля могли выступать граждане Республики Узбекистан, органы местного самоуправления, а также негосударственные некоммерческие организации и зарегистрированные СМИ. Законом были установлены основные формы общественного контроля: обращения и запросы в государственные органы; участие на открытых коллегиальных заседаниях государственных органов; общественное обсуждение; общественное слушание; общественный мониторинг; общественная экспертиза; изучение общественного мнения.

Общественные комиссии при органах государственной власти создавались в Республике Узбекистан достаточной давно, однако с принятием данного закона за государственными органами закреплялась обязанность по обеспечению условий для участия субъектов государственного контроля в коллегиальных заседаниях.

Меры по демократизации государственной системы, принятые в период с 2016 по 2018 год, позволили государственной власти Республики Узбекистан поддерживать высокий рейтинг популярности среди граждан страны. При этом наибольшей популярностью среди граждан пользуется именно Президент Республики Узбекистан. Согласно данным опроса, проведенного Центром изучения общественного мнения «Ижтимоий фикр», рейтинг доверия к Президенту страны в мае 2018 года составил 94,1 % и имел постоянную положительную динамику.

## Литература

- Абдухалилов А. Республика Узбекистан: этапы и особенности административных реформ. *Центральная Азия и Кавказ*. 2007. № 6 (54). С. 18–25.
- Икрамов М. М. Перспективы развития ИКТ и электронное правительство в экономике Узбекистана. *Экономика, статистика и информатика*. Вестник УМО. 2015. № 2. С. 221–223.
- Маликова Г. Р. Проблемы и пути повышения престижа и эффективности системы профессиональной государственной службы в Узбекистане. *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2018. № 5. С. 52–56.
- Маннанова Ш. Г. Анализ развития электронного правительства в Республике Узбекистан. *Экономика и бизнес: теория и практика*. 2018. № 11. С. 157–162.

- Мухамеджанов О. З., Тультеев И. Т. Административная реформа в Республике Узбекистан: эволюция, современное состояние и перспективы развития. *Studia Politologiczne*. 2018. Vol. 48. С. 133–148.
- Мэтякубов А. Д. Электронное правительство как инструмент информационного взаимодействия общества и власти в Узбекистане. *Научные труды Северо-Западной академии государственной службы*. 2012. № 1. С. 469–479.
- Нурмухамедов А. Н. Конституция и гражданское общество: достижение баланса интересов в Республике Узбекистан. *Вестник Поволжского института управления*. 2014. № 3. С. 29–34.

## References

- Abdukhalilov A. Stages and special features of the administrative reforms in the Republic of Uzbekistan. *Tsentrlnaya Aziya i Kavkaz*. 2007. No. 6 (54). P. 18–25. In Russian
- Ikramov M. M. Development prospects for ICT and electronic government in Uzbekistan's Economy. *Ekonomika, statistika i informatika*. Vestnik UMO. 2015. No. 2. P. 221–223. In Russian
- Malikova G. R. Problems and ways for improving the prestige and efficiency of the professional civil service system in Uzbekistan. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya*. 2018. No. 5. P. 52–56. In Russian
- Mannanova Sh. G. Analysis of the development of electronic government in the Republic of Uzbekistan. *Ekonomika i biznes: teoriya i praktika*. 2018. No. 11. P. 157–162. In Russian

- Mukhamedzhanov O. Z., Tulteev I. T. Administrative reform in the Republic of Uzbekistan: evolution, current status and development prospects. *Studia Politologiczne*. 2018. Vol. 48. P. 133–148. In Russian
- Matyakubov A. D. Electronic government as a tool for information interaction between society and state in Uzbekistan. *Nauchnyye trudy Severo-Zapadnoy akademii gosudarstvennoy sluzhby*. 2012. No. 1. P. 469–479. In Russian
- Nurmukhamedov A. N. Constitution and civil society: gaining the optimal balance of interests in the Republic of Uzbekistan. *Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya*. 2014. No. 3. P. 29–34. In Russian





РЕСПУБЛИКА

**КАЗАХСТАН**

**ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ**



# ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА. РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН

**ЕРЛАН КУАНЫШУЛЫ АБИЛ**, ректор

Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (Казахстан, 010000 Нур-Султан, пр. Абая, 33а)

**АЙГУЛЬ БЕДЕЛБАЕВНА КОШЕРБАЕВА**, вице-ректор по стратегическому развитию, исследовательской работе и международному партнерству

Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (Казахстан, 010000 Нур-Султан, пр. Абая, 33а)

**МАРИАН АСАРОВНА АБИШЕВА**, директор Института дипломатии

Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (Казахстан, 010000 Нур-Султан, пр. Абая, 33а)

**АЙДАНА ЕРМЕКБАЕВНА АЛДИЯРОВА**, главный эксперт Центра прикладных исследований и международного партнерства

Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (Казахстан, 010000 Нур-Султан, пр. Абая, 33а)

**ЛЕОНИД НИКОЛАЕВИЧ БУРЛАКОВ**, профессор Института управления

Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (Казахстан, 010000 Нур-Султан, пр. Абая, 33а)

**АНАР САТЫБАЛДИНОВНА ЕСЕНГЕЛЬДИНА**, руководитель Центра прикладных исследований и международного партнерства

Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (Казахстан, 010000 Нур-Султан, пр. Абая, 33а)

**ЕРЖАН КАИРОВИЧ ЖАРОВ**, заместитель руководителя Исследовательского центра по изучению вопросов противодействия коррупции

Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (Казахстан, 010000 Нур-Султан, пр. Абая, 33а)

**МАРГАРИТА БУЛЕГЕНОВНА КАДЫРОВА**, директор Института профессионального развития

Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (Казахстан, 010000 Нур-Султан, пр. Абая, 33а)

**ЗУХРА ТЛЕКАБЫЛОВА КАРАМАЛАЕВА**, заместитель директора Института профессионального развития Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (Казахстан, 010000 Нур-Султан, пр. Абая, 33а)

**ТАИСИЯ ВИКТОРОВНА МАРМОНТОВА**, профессор Института дипломатии

Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (Казахстан, 010000 Нур-Султан, пр. Абая, 33а)

**ЖОМАРТ КАРЛОВИЧ МЕДЕУОВ**, заместитель руководителя Центра прикладных исследований и международного партнерства

Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан (Казахстан, 010000 Нур-Султан, пр. Абая, 33а)

**Аннотация:** В статье рассмотрен и проанализирован процесс становления и развития системы государственного управления в Республике Казахстан, прежде всего в период, прошедший после провозглашения Казахстаном независимости и выхода республики из состава СССР в 1991 году. Статья содержит подробный анализ трех этапов административной реформы, нацеленной на формирование в Казахстане современной системы государственного управления республики с подробным описанием принимавшихся на каждом этапе регулирующих документов.

Полностью описана система подготовки и обучения государственных служащих в Республике Казахстан, прежде всего вузы, составляющие костяк этой системы. Система государственной службы и подготовки государственных служащих дана в контексте социально-экономических и политических преобразований республики, основополагающих законодательных актов, нормативных документов, решений руководства страны, стратегий и государственных программ. Тем самым авторы обосновывают, что система госслужбы и подготовки кадров для нее тесно взаимосвязана с государственной политикой руководства Республики Казахстан и является ее неотъемлемой и важнейшей частью. В начале статьи приводится сравнительный анализ социально-экономического развития Казахстана, основанный на официальных международных индексах экономического и социального развития.

**Ключевые слова:** Казахстан, Республика Казахстан, государственное управление, государственная служба, индекс человеческого развития, электронное правительство

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

**YERLAN K. ABIL**, Rector

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan (33a Abai Ave., Nur-Sultan, Kazakhstan, 010000)

**AIGUL B. KOSHERBAYEVA**, Vice-rector for Strategic Development, Research, and International Partnerships

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan (33a Abai Ave., Nur-Sultan, Kazakhstan, 010000)

**MARIAN A. ABISHEVA**, Director of the Institute of Diplomacy

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan (33a Abai Ave., Nur-Sultan, Kazakhstan, 010000)

**AIDANA E. ALDIYAROVA**, Chief expert of the Center for Applied Research and International Partnerships

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan (33a Abai Ave., Nur-Sultan, Kazakhstan, 010000)

**LEONID N. BURLAKOV**, Professor at the Institute of Management

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan (33a Abai Ave., Nur-Sultan, Kazakhstan, 010000)

**ANAR S. YESSENGELDINA**, Head of the Center for Applied Research and International Partnerships

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan (33a Abai Ave., Nur-Sultan, Kazakhstan, 010000)

**YERZHAN K. ZHAROV**, Deputy Head of the Research Center on Anti-Corruption Studies

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan (33a Abai Ave., Nur-Sultan, Kazakhstan, 010000)

**MARGARITA B. KADYROVA**, Director of the Institute for Professional Development

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan (33a Abai Ave., Nur-Sultan, Kazakhstan, 010000)

**ZUKHRA T. KARAMALAYEVA**, Deputy Director of the Institute for Professional Development

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan (33a Abai Ave., Nur-Sultan, Kazakhstan, 010000)

**TAISSIYA V. MARMONTOVA**, Professor at the Institute of Diplomacy

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan (33a Abai Ave., Nur-Sultan, Kazakhstan, 010000)

**ZHOMART K. MEDEUOV**, Deputy Head of the Center for Applied Research and International Partnerships

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan (33a Abai Ave., Nur-Sultan, Kazakhstan, 010000)

**Abstract:** The article examines and analyzes the process of the formation and development of the public administration system in the Republic of Kazakhstan. Attention is paid to the period after Kazakhstan declared its independence and the Republic's secession from the USSR in 1991. The article provides a detailed analysis of the three stages of administrative reform aimed at the formation of a modern system of public administration in Kazakhstan; the work also contains a detailed description of the regulatory documents adopted at each stage.

The system of training and education of civil servants in the Republic of Kazakhstan is described in detail; the main element is universities, which are the foundation in the system of training civil servants. The system of civil service and civil service personnel training is shown in the context of the socio-economic and political transformations of the Republic, its fundamental legislative acts and regulations, decisions of the country's authorities, strategies, and state programs. The authors emphasize the close interconnection between the civil service and civil service personnel training system with the state policy of the Republic of Kazakhstan as an integral and most important part of the state. At the beginning of the article, there is a comparative analysis of the socio-economic development of Kazakhstan, based on information from the official international indices of economic and social development.

**Keywords:** Kazakhstan, Republic of Kazakhstan, public administration, civil service, human development index, electronic government

## Общая характеристика страны

**Основная информация.** Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления.

Конституция Республики Казахстан определяет государство демократическим, светским, правовым и социальным. В Основном законе высшими ценностями названы человек, его жизнь, права и свободы.

Глава государства — Президент. Он определяет основные направления внутренней и внешней политики, представляет Казахстан на международной арене.

Законодательная ветвь власти представлена двухпалатным Парламентом. Верхняя палата — Сенат, нижняя палата — Мажилис.

Казахстан — один из ключевых участников проекта «Новый шелковый путь». Цель этой глобальной инициативы — превращение Казахстана в крупнейший логистический и транзитный хаб Евразийского региона, своеобразный мост между Европой и Азией.

Являясь лидером в Центральной Азии, Казахстан вносит значительный вклад в укрепление стабильности региона.

**Культура, география, краткая политическая информация.** Казахстан — страна с богатой и древней историей. Степи Евразии стали местом, где появлялись, сменяя друг друга, великие кочевые империи: Тюркские каганаты, империя Чингисхана, Золотая орда, в состав которой вошли территории Восточного Дешт-и-Кыпчака. Многовековой процесс этногенеза завершился с образованием Казахского ханства. Степи стали местом культурного и исторического синтеза, давшего миру такие памятники культурного наследия, как петроглифы Тамгалы, мавзолей Ходжа Ахмета Яссави.

Именно через степи Казахстана проходили в древности маршруты Великого шелкового пути — торговой артерии, связывавшей Восток и Запад. Здесь уместно сказать об определенной преемственности: именно Казахстан играет большую роль в реализации проекта «Пояс и путь», который сегодня, в третьем тысячелетии, решает вопросы движения товаров и услуг.

Сегодня имена таких людей, как Аль-Фараби, Юсуф Баласагуни, Ходжа Ахмет Яссави, Чокан Валиханов, Абай, Курмангазы, Сакен Сейфуллин, Амре Кошаубаев, Бауыржан Момышулы, Каныш Сатпаев и многих других прочно ассоциируются с Казахстаном.

# РЕСПУБЛИКА КАЗАХСТАН



**2 724 902 км<sup>2</sup>**

9-е место в мире



**18 757 450 человек**

64-е место в мире (2020)



Казахстан граничит с РФ (на севере и западе), Кыргызстаном, Узбекистаном и Туркменистаном (на юге) и КНР (на востоке). Кроме того, через Каспийское море Казахстан имеет сообщение с Ираном и Азербайджаном.



На территории Казахстана проживают представители более чем 100 этносов. На начало 2019 года казахи составляют 67,98%, русские — 19,32% населения. К крупным этническим группам Казахстана относятся узбеки (3,21%), украинцы (1,47%), уйгуры (1,47%), татары (1,10%) и др.

ГЕРБ  
КАЗАХСТАНА



ФЛАГ  
КАЗАХСТАНА



Обретение независимости в конце XX века способствовало тому, что в Казахстане начался период национального и культурного возрождения. Первый Президент страны Нурсултан Назарбаев указал на то, что такие перемены стали возможны благодаря возрождению национальной государственности. Новую жизнь получают традиционные ремесла, обычаи, обряды, национальные виды спорта, казахский язык, песенные жанры и стихосложение.

Казахстан располагается в центральной части Евразийского континента.

Административно-территориальное деление включает 14 областей и три города республиканского значения (Нур-Султан, Алматы и Шымкент).

Казахстан занимает первое место в мире по разведанным запасам цинка, вольфрама и барита, второе — серебра, свинца и хромитов, третье — меди и флюорита, четвертое — молибдена, шестое — золота. Минерально-сырьевая база страны состоит из более 5 тысяч месторождений. Казахстан также имеет значительные запасы нефти и газа, которые сосредоточены в западных областях.

После распада Советского Союза с 1991 по 1995 год Казахстан претерпел 40-процентное снижение реального ВВП, нарушения и изменения в производственных связях, гиперинфляцию, которая с 1992 по

1994 год превысила 1000 % в год. Казахстан ответил на этот шок принятием стабилизационных мер, проведением приватизации государственных предприятий, привлечением прямых иностранных инвестиций.

Сегодня в экономике Казахстана доминирующее положение занимает экспортно ориентированный сырьевой сектор. На долю экспорта сырья приходится половина ВВП, причем в нем преобладают топливно-энергетические ресурсы. Если учесть, что и на импорт приходится достаточно высокая доля ВВП (более 40 %), то казахстанская экономика является открытой. Это значит, что экспорт сырья, в особенности топливно-энергетического (прежде всего нефти), стал одним из основных факторов экономического роста.

ВВП Республики Казахстан в 2019 году составил 68 956 420,3 млн тенге (180 160,5 млн долларов США при среднем курсе 382 тенге за доллар). Индекс физического объема (ИФО) ВВП методом производства в 2019 году достиг 104,5% (рисунок 1).

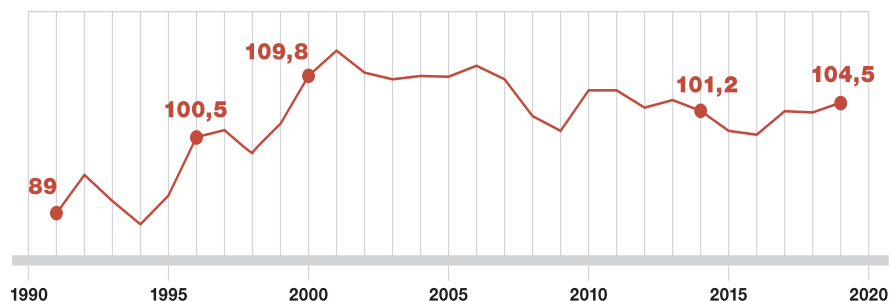
Рост по сравнению с 1991 годом составил 249,1%. Рост ВВП Казахстана в течение последнего десятилетия был сильным, но волатильным (рисунок 2). Например, в период с 2014 по 2016 год ВВП в долларовом выражении претерпел спад на 42%.

Резкое падение ВВП в долларовом выражении обнажило структурную уязвимость доходов Казахстана от мировых цен на сырье. Если анализировать ВВП на душу населения, то в 2019 году он составил 9731,1 доллара США. В целом этот показатель с 1993 по 2019 год вырос в 13,9 раза. При этом в 2015 году ВВП на душу населения приблизился к уровню стран с высоким доходом, после чего сократился практически на треть. По сути, существующая модель экономического роста показала свои пределы [Kosherbaeva, Zharkinbayev. 2018. P. 102–112].

**Внешнеторговый баланс. Структура экспорта-импорта.** Внешнеторговый баланс Казахстана по итогам 2019 года составил 96,1 млрд долларов США, из них экспорт — 57,7 млрд, импорт — 38,4 млрд долларов США<sup>1</sup>. Структура экспорта и импорта представлена на **рисунках 3 и 4**.

**Рисунок 1. Индекс физического объема (ИФО) ВВП Республики Казахстан, 1990–2020 годы\***

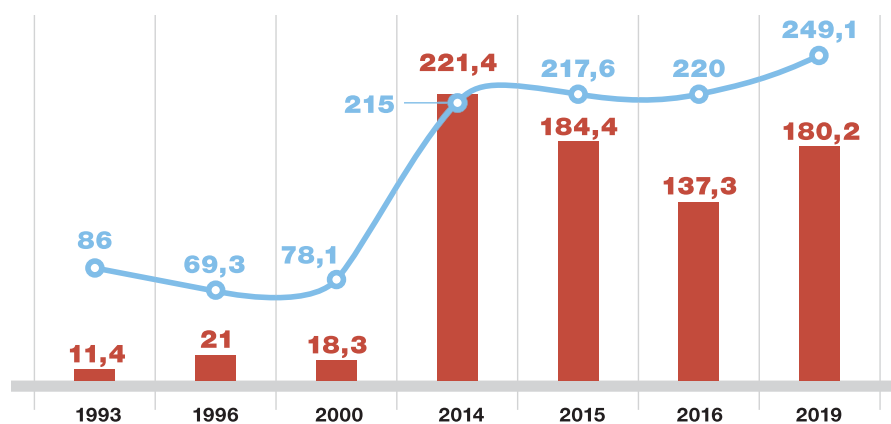
**Figure 1. Volume index of GDP in the Republic of Kazakhstan, 1990–2020**



\* Составлено на основании данных Комитета по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан, [www.stat.gov.kz](http://www.stat.gov.kz)

**Рисунок 2. Динамика ВВП Республики Казахстан в 1993–2019 годах\*\***

**Figure 2. Dynamics of GDP in the Republic of Kazakhstan, 1993–2019**



\*\* Составлено на основании данных Комитета по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан, [www.stat.gov.kz](http://www.stat.gov.kz)

Сырьевая направленность экономики делает ее чувствительной для внешних вызовов и угроз. Руководство страны предпринимает ряд мер для нивелировки отрицательных тенденций. В частности, в программе индустриально-инновационного развития на 2020–2025 годы сделан акцент на создание экспортно ориентированной экономики с высокой добавленной стоимостью. Эта программа представляет собой логическое продолжение долгосрочного курса на диверсификацию экономики. Экспортно ориентированная индустриализация позволит вывести на внешние рынки новые казахстанские товары, в том числе товары высокотехнологичных переделов<sup>2</sup>.

Сельское хозяйство ориентировано на выращивание и переработку зерновых культур. На высоком уровне находится развитие животноводства. Республика Казахстан входит в десятку мировых экспортеров зерна и является одним из лидеров по экспорту муки.

1 Источник: <https://www.stat.gov.kz/official/industry/31/statistic/6>

2 <https://www.zakon.kz/5002440-gosprogramma-industrialno.html>



Программа индустриально-инновационного развития определяет приоритеты развития и совершенствования экономической структуры страны. В рамках реализации программ идет процесс модернизации существующих и открытия новых предприятий.

### Оценка достижений страны в международных рейтингах

*Индекс глобальной конкурентоспособности.* Анализ позиций Казахстана в международных рейтингах показывает положительную динамику. Основная оценка конкурентоспособности страны базируется на результатах Индекса глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (ГИК ВЭФ)<sup>3</sup>.

По данным World Economic Forum<sup>4</sup>, в Индексе глобальной конкурентоспособности в 2019 году Казахстан занял 55-ю позицию из 141-й возможной (рисунок 5)<sup>5</sup>.

Из 12 факторов конкурентоспособности улучшение произошло по пяти факторам, ухудшение — по четырем и по трем факторам позиции не изменились (рисунок 6).

Конкурентными преимуществами Казахстана остаются такие факторы, как «Рынок труда» — 25-е место (улучшение на пять позиций) и «Конкурентоспособность компаний» — 35-е место (улучшение на две позиции). Конкурентоспособность Казахстана находится на среднем уровне по таким факторам, как «ИКТ» — 44-е место, «Размер рынка» — 45-е место, «Образование и навыки» — 57-е место, «Рынок товаров» — 62-е место, «Институты» — 64-е место, «Макроэкономическая стабильность» — 60-е место и «Инфраструктура» — 67-е место. Слабыми позициями Казахстана остались такие факторы, как «Финансовая система» — 104-е место, «Здоровье» — 95-е место и «Инновационный потенциал» — 95-е место.

*Индекс Doing Business Всемирного банка.* В рейтинге Doing Business Казахстан участвует с 2013 года. Начиная с 2017 года страна демонстрирует последовательный рост (рисунок 6). В 2019 году Казахстан

3 <https://atameken.kz/ru/services/10-global-nyj-indeks-konkurentosposobnosti>

4 <https://tradingeconomics.com/kazakhstan/competitiveness-index>

5 <https://astanatimes.com/2019/10/kazakhstan-ranks-55th-in-global-competitiveness-index-moves-up-four-spots/>

**Рисунок 3. Структура экспорта Республики Казахстан, 2019 год\*\*\***

**Figure 3. Export structure of the Republic of Kazakhstan, 2019**



\*\*\* Составлено на основании данных Комитета по статистике Министерства национальной экономики РК. [www.stat.gov.kz](http://www.stat.gov.kz)

**Рисунок 4. Структура импорта Республики Казахстан, 2019 год\*\*\*\***

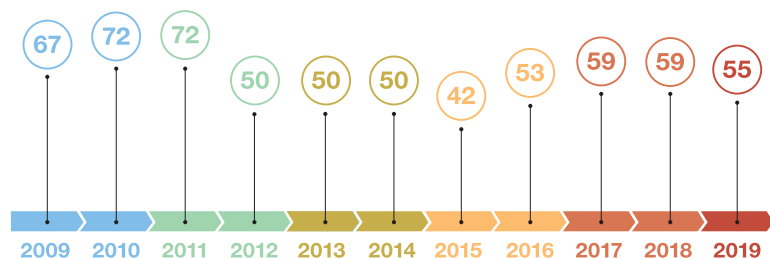
**Figure 4. Import structure of the Republic of Kazakhstan, 2019**



\*\*\*\* Составлено на основании данных Комитета по статистике Министерства национальной экономики РК. [www.stat.gov.kz](http://www.stat.gov.kz)

Рисунок 5. Динамика индекса глобальной конкурентоспособности (GCI RANK) Республики Казахстан, 2009–2019 годы\*

Figure 5. Dynamics of the Global Competitiveness Index (GCI RANK) of the Republic of Kazakhstan, 2009–2019



\* Составлено на основе данных сайта <https://www.weforum.org/reports/>

Рисунок 6. Факторы конкурентоспособности Республики Казахстан\*\*

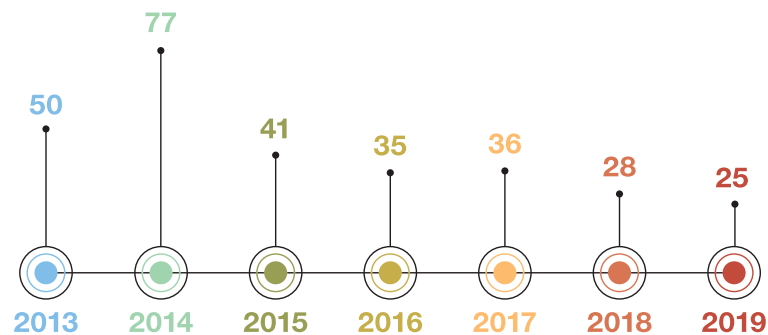
Figure 6. Competitiveness factors of the Republic of Kazakhstan



\*\* Составлено на основе данных сайта <https://www.weforum.org/reports/>

Рисунок 7. Индекс легкости ведения бизнеса (Doing Business Index) в Республике Казахстан, 2013–2019 годы\*\*\*

Figure 7. The ease of doing business (Doing Business Index) in the Republic of Kazakhstan, 2013–2019



\*\*\* Составлено на основании данных сайта <https://www.doingbusiness.org/>

заял 25-е место. Лидерство страны определялось по таким индикаторам, как «Защита миноритарных инвесторов» — 7-е место, «Обеспечение исполнения контрактов» — 4-е место, «Регистрация собственности» — 24-е место (рисунки 7 и 8).

Также рейтинг показал, что среди всех регионов Казахстана наиболее благоприятные условия для бизнеса созданы в городе Алматы. Восемь регионов, включенных в исследование «Ведение бизнеса в Казахстане» в 2019 году, улучшили условия для предпринимательской деятельности, при этом наибольших улучшений добился город Нур-Султан<sup>6</sup>.

Индекс человеческого развития. В 2018 году Казахстан занял 50-е место по индексу человеческого развития (рисунок 9). В докладе ПРООН о человеческом развитии отмечается, что страны со средним уровнем дохода в Европе и Центральной Азии, включая Казахстан, «достигли беспрецедентно высокого уровня жизни». Из угроз, которые замедляют положительную динамику, в документе указаны сокращение среднего класса, высокий уровень неформальной и нестабильной занятости, пробелы в социальной защите, эмиграция квалифицированных и молодых работников, а также восприятие неравенства перед законом<sup>7</sup>.

В период с 1990 по 2019 год показатель индекса человеческого развития в Казахстане увеличился на 18,5 %, а валовый национальный доход на душу населения — на 61,8 %. За 28 лет ожидаемая продолжительность жизни при рождении в Казахстане увеличилась на 6,5 года, средняя продолжительность обучения — на 3,7 года, а ожидаемая продолжительность обучения выросла на 2,9 года.

Worldwide Governance Indicators. По данным экспертов Worldwide Governance Indicators (индекса качества государственного управления), Казахстан добился значительных улучшений в эффективности государственного управления. В период с 1996 по 2019 год Казахстан значительно продвинулся по всем шести показателям данного индекса (рисунок 10)<sup>8</sup>.

6 [https://egov.kz/cms/ru/articles/doing\\_business\\_rk](https://egov.kz/cms/ru/articles/doing_business_rk)

7 <https://inbusiness.kz/ru/last/kazakhstan-podnyalsya-na-50-e-mesto-v-indekse-chelovecheskogo-razvitiya-proon>

8 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents#wgiDataSources>

**Рисунок 8. Факторы легкости ведения бизнеса в Республике Казахстан\***

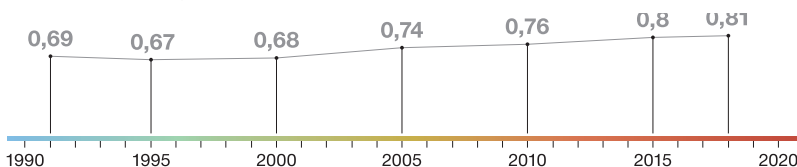
**Figure 8. Factors of the ease of doing business in the Republic of Kazakhstan**



\* Составлено на основании данных сайта <https://www.doingbusiness.org/>

**Рисунок 9. Индекс человеческого развития Республики Казахстан, 1991–2018 годы\*\***

**Figure 9. Human Development Index of the Republic of Kazakhstan, 1991–2018**



\*\* [knoema.com/atlas/Kazakhstan/Human-development-index?action=export&gadget=indicator-preview-host](http://knoema.com/atlas/Kazakhstan/Human-development-index?action=export&gadget=indicator-preview-host)

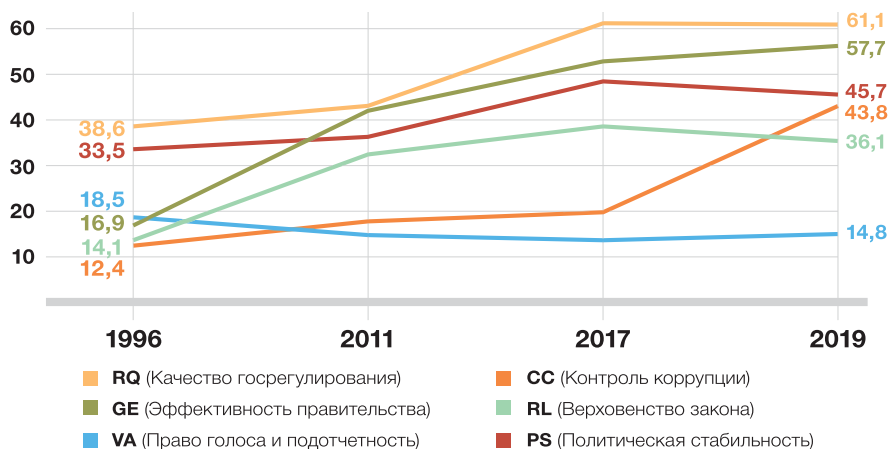
**Рисунок 10. Динамика показателей индекса качества государственного управления (Worldwide Governance Indicators) Республики Казахстан, 1999–2018 годы\*\*\***

(Показатели: RQ — Качество госрегулирования (Regulatory Quality); VA — Право голоса и подотчетность (Voice and Accountability); RL — Верховенство закона (Rule of Law);

GE — Эффективность правительства (Government Effectiveness); CC — Контроль коррупции (Control of Corruption); PS — Политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence/Terrorism)

**Figure 10. Dynamics of indicators of the Worldwide Governance Indicators in the Republic of Kazakhstan, 1999–2018**

(Indicators: RQ — Regulatory Quality; VA — Voice and Accountability; RL — Rule of Law; GE - Government Effectiveness; CC — Control of Corruption; PS — Political Stability and Absence of Violence/Terrorism)



\*\*\* Составлено на основании данных <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/>

**Условия, факторы, перспективы обеспечения развития страны**

В Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2025 года определено, что необходимо добиться качественного и устойчивого подъема экономики, ведущего к повышению благосостояния людей на уровне стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). При этом важным ориентиром будут являться Цели устойчивого развития ООН.

*Глобальные тренды и вызовы будущего.* Вызовы современного мира формируют новые требования к содержанию и формату государственного управления. Глобализация, сближая страны и регионы, создает вместе с тем зоны высокой ответственности. Рост сотрудничества, заимствование опыта и технологий активизируют коммуникации и кооперацию в различных сферах. В свою очередь, тенденции сближения повышают ответственность госуправления в сохранении самостоятельного поступательного развития, национальной и культурной идентичности, обеспечении безопасности при активизации трансграничных коммуникаций, экологической устойчивости при совместной разработке природных ресурсов и ряда других вопросов.

*Развитию гражданского общества* способствуют осуществляемые последовательные меры по увеличению открытости и прозрачности государственной службы. Возрастает роль социальных медиа, расширяется влияние инициативных групп, что, в свою очередь, повышает важность коммуникативных стратегий и технологий в государственной службе.

*Развитие технологий* открывает доступ к беспрецедентно новым формам производства товаров, коммуникаций и услуг. Большие данные, автоматизация производства и виртуальные сервисы, способствуя ускорению темпов развития экономики и повышению качества жизни, вместе с тем поднимают вопросы государственного управления в развитии и освоении новых технологий, в том числе цифровых технологий и информационной безопасности, как важную основу устойчивого развития страны. В условиях глубокой трансформации практики государственного управления под влиянием информационных технологий правительства многих стран начинают испытывать давление как со стороны граждан, которые требуют повышения качества предоставления государственных услуг, так и со стороны бизнеса, который стремится выстраивать с государством взаимовыгодные отношения.

*Рост неопределенности* неизбежно сопутствует новым тенденциям в развитии общества. Привычные рабочие места сокращаются в связи с автоматизацией, рост урбанизации и старение населения влекут за собой увеличение расходов на социальное обеспечение и здравоохранение. Темпы технологических и социальных перемен достаточно высоки, и это усиливает неопределенность в сфере предпринимательства, занятости, устойчивости доходов, что при отсутствии стратегического видения и реальной оценки допустимых рисков может способствовать социальной напряженности в обществе.

В подобных турбулентных условиях возрастает роль и значение государства. От уровня его соответствия текущим и будущим вызовам зависит конкурентоспособность национальной экономики, благополучие общества. Изменяющиеся форматы государственного управления в Казахстане в целом отражают глобальные тренды, среди которых:

А. *Снижение глобального спроса на традиционные сырьевые товары.* Ситуация, связанная с пандемией коронавирусной инфекции, создала дополнительные серьезные социально-экономические проблемы для страны на фоне резкого падения цен на нефть, заставив принять новую антикризисную программу. В данной ситуации важно максимально мобилизовать внутренние резервы, диверсифицировать экспорт и работать над тем, чтобы иметь возможность получать доходы за счет других сфер производства, основанных на знаниях, технологиях, а также удовлетворении базовых потребностей общества в рамках экономики простых вещей.

Б. Пандемия заставила организации отказаться от многих рутинных практик и перейти на *управление кризисом и адресную помощь*. Ресурсы, которые первоначально были направлены на обеспечение безопасности, стимулирование внешнеэкономических возможностей, уже не являются действенными против борьбы с пандемией и другими сопутствующими гуманитарными проблемами, происходящими в настоя-

щее время. Для всех стран становятся приоритетными долгосрочные меры борьбы с угрозами, подобными пандемии коронавируса, а именно направление ресурсов на развитие медицины, образования и науки<sup>9</sup>.

### Система органов власти

**Основы конституционного строя: общая характеристика и историческая справка.** Начало государственности современного Казахстана положил Конституционный закон «О государственной независимости Республики Казахстан» 1991 года. В 1993 году первая Конституция Республики Казахстан законодательно закрепила принципы взаимоотношений граждан, общества и государства, признание человека высшей ценностью, которому должны быть гарантированы экономические, политические права и свободы, достойные условия жизни и социальная защищенность. Принципиально новым стало положение о том, что именно государство является гарантом прав и свобод человека, а не дарит их ему, выступая в роли некоего благодетеля. Был определен государственный строй, провозглашен суверенитет, в системе взаимоотношения ветвей власти закреплялся принцип сдержек и противовесов, казахский язык был признан государственным, а Президент Республики Казахстан — Главой государства.

Следующим этапом развития государственности Казахстана стала действующая Конституция 1995 года, которая определила Республику Казахстан как демократическое унитарное государство с президентской формой правления. В соответствии со ст. 1 данной Конституции Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством. Использование слова «утверждает», а не слова «является» говорит о том, что Республика Казахстан находится на этапе развития государства и в будущем будет развиваться по пути демократического, светского, правового и социального государства.

Государственная власть в Республике Казахстан едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом власти разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия их между собой с использованием системы сдержек и противовесов. Действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих законов, иных нормативных правовых актов, а также нормативные постановления Конституционного Совета и Верховного суда Республики Казахстан (ст. 3 Конституции РК).

По форме правления Казахстан является республикой, а по форме государственного устройства — унитарным государством. На территории Казахстана нет автономных образований. Как в унитарном государстве, в республике функционируют: один Президент,

<sup>9</sup> *Ivanov I.* Rethinking International Security for a Post-Pandemic World, 20 April 2020. <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/rethinking-international-security-for-a-post-pandemic-world/>



один законодательный орган — Парламент, один высший исполнительный орган — Правительство, один высший судебный орган — Верховный суд, а также местные органы государственного управления и местного самоуправления. Конституция признает единое гражданство Республики Казахстан.

Государственным органам присущи специфические черты, отличающие их от общественных и иных объединений (организаций), которые образуются в точном соответствии с законом. Так, госорганом является государственное учреждение, уполномоченное на выполнение функций госуправления и контроля, создаваемое в установленном законодательством порядке [Конституция РК. Комментарий, 1998]. Состав таких органов определяется Конституцией Республики Казахстан и принятыми на ее основе нормативно-правовыми актами. Порядок образования госорганов регламентируется законами: «О Президенте Республики Казахстан», «О Правительстве Республики Казахстан», «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» и т.п. Государственную власть в Республике Казахстан осуществляют Президент, Парламент, Правительство, суды республики.

**Глава государства: общая характеристика правового статуса, его основные полномочия.** В соответствии со ст. 40 разд. 3 Конституции 1995 года Президент Республики Казахстан является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях. Он является символом и гарантом единства народа и государственной власти, незыблемости Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Президент избирается в соответствии с конституционным законом совершеннолетними гражданами Республики Казахстан на голосовании сроком на пять лет. Президентом может быть избран гражданин Республики Казахстан по рождению, не моложе 40 лет, свободно владеющий государственным языком и проживающий в Казахстане последние 15 лет. Как глава государства, Президент обеспечивает согласованное функционирование всех ветвей государственной власти и ответственность органов власти перед народом. Таковы его конституционные задачи и функции, которые в некотором роде выводят его из системы разделения властей. Президент представляет собой центральное звено в системе государственных органов и возглавляет их иерархию. В то же время Конституция рассматривает Президента Республики Казахстан и как непосредственного лидера народа, о чем свидетельствует положение п. 1 ст. 44 Закона, согласно которому Президент обращается с ежегодным посланием к народу Казахстана о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики Республики.

Компетенция Президента установлена Конституцией и Конституционным законом «О Президенте Республики Казахстан» от 26 декабря 1995 года. За-

крепленные в главе 2 Закона полномочия Президента подразделяются на внешнеполитические, в области обороноспособности и безопасности государства, в отношении Парламента, Правительства, Конституционного Совета, судов и судей, органов прокуратуры, Центральной избирательной комиссии, Национального банка, Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета, республиканского референдума, акимов, иные полномочия.

В соответствии с положениями ст. 44 Конституции полномочия Президента могут быть разделены на две группы: 1) осуществляемые единолично; 2) осуществляемые при участии других государственных органов. Так, в сфере полномочий по отношению к Парламенту Президент в соответствии с п. 2 ст. 44 и ч. 2 ст. 45 Конституции назначает очередные и внеочередные выборы в Парламент Республики Казахстан, созывает первую сессию Парламента и принимает присягу его депутатов народу Казахстана, созывает внеочередные совместные заседания палат Парламента, подписывает представленные Сенатом законы и обнародует их либо возвращает для повторного обсуждения и голосования, издает на основании парламентского делегирования полномочий законы, действующие в течение не более чем одного года. Согласно ч. 2 ст. 61 Конституции Президент имеет право определять приоритетность рассмотрения проектов законов, а также объявлять рассмотрение проекта закона срочным.

На основании ст. 63 Конституции Президент вправе распустить Парламент в случаях:

- выражения Парламентом вотума недоверия Правительству;
- двукратного отказа Парламента дать согласие на назначение Премьер-министра;
- политического кризиса в результате непреодолимых разногласий между палатами Парламента или Парламентом и другими ветвями государственной власти.

Парламент не может быть распущен в период чрезвычайного или военного положения, в последние шесть месяцев полномочий Президента, а также в течение одного года после предыдущего роспуска. В компетенцию Президента входит также принятие решения о проведении республиканского референдума (п. 10 ст. 44 Конституции).

В сфере исполнительной власти в соответствии с п. 3 ст. 44 Конституции Президент назначает на должность Премьер-министра Республики Казахстан с согласия Парламента, но освобождает его от должности по собственному усмотрению. По представлению Премьер-министра Президент определяет структуру Правительства Республики Казахстан, назначает на должность и освобождает от должности его членов, а также образует, упраздняет и реорганизует центральные исполнительные органы республики, не входящие в состав Правительства.

Президент принимает присягу членов Правительства, председательствует на его заседаниях по особо

важным вопросам, поручает Правительству внесение законопроекта в Мажилис. Кроме того, Президент отменяет либо приостанавливает полностью или частично действие актов Правительства и акимов областей, городов республиканского значения и столицы Республики Казахстан. Он утверждает государственные программы Республики Казахстан, а также по представлению Премьер-министра — единую систему финансирования и оплаты труда работников для всех органов, содержащихся за счет государственного бюджета республики (пп. 8 и 9 ст. 44).

Кроме того, Президент вправе по собственной инициативе принять решение о прекращении полномочий Правительства и освободить от должности любого его члена. Освобождение от должности Премьер-министра означает прекращение полномочий всего Правительства. При отклонении отставки Правительства или его члена Президент поручает ему дальнейшее осуществление его обязанностей (ч. 6, 7 ст. 70 Конституции).

Президент также участвует в формировании некоторых других государственных органов, осуществляющих преимущественно или частично функции исполнительной власти. С согласия Парламента Президент назначает председателя Национального банка, с согласия Сената — Генерального прокурора и председателя Комитета национальной безопасности и по своему усмотрению освобождает их от должности (пп. 4 и 5 ст. 44 Конституции). Согласно п. 6 и 7 ст. 44 он назначает и отзывает глав дипломатических представительств и назначает председателя и двух членов Счетного комитета по контролю за исполнением государственного бюджета.

Согласно пп. 19 и 20 ст. 44 Конституции Президент назначает и освобождает от должности Государственного секретаря республики, определяет его статус и полномочия, формирует Администрацию Президента. Он образует Совет безопасности, Высший судебный совет и иные консультативно-совещательные органы.

Президент наделен рядом важных полномочий в сфере внешних сношений, обороны и безопасности, предусмотренных пп. 11, 12, 16–18 ст. 44 Конституции. Он ведет переговоры и подписывает международные договоры республики, подписывает ратификационные грамоты, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических и иных представителей иностранных государств.

Президент является Верховным главнокомандующим Вооруженными силами, назначает и освобождает от должности высшее командование Вооруженных сил, в случае агрессии против республики либо непосредственной внешней угрозы ее безопасности вводит военное положение на всей или части территории страны, объявляет частичную или общую мобилизацию, незамедлительно информируя об этом Парламент.

### **Правительство, система и структура центральных и местных органов исполнительной власти.**

В Казахстане к органам исполнительной власти относятся Правительство, центральные и местные исполнительные органы. Высшим исполнительным органом является Правительство. В соответствии со ст. 64 Правительство осуществляет исполнительную власть, возглавляет систему исполнительных органов и осуществляет руководство их деятельностью. Правительство является коллегиальным органом и во всей своей деятельности ответственно перед Президентом Республики Казахстан, а в случаях, предусмотренных Конституцией, — перед Мажилисом Парламента и Парламентом. Члены Правительства подотчетны Палатам Парламента в случае, предусмотренном пп. 6 ст. 57 Конституции. Компетенция, порядок организации и деятельности Правительства определяются конституционным законом.

Правительство образуется Президентом Республики Казахстан в порядке, предусмотренном Конституцией. В состав Правительства входят члены Правительства: Премьер-министр, его заместители, министры и иные должностные лица республики. Предложения о структуре и составе Правительства вносятся Президенту Премьер-министром в десятидневный срок после его назначения. Члены Правительства приносят присягу народу и Президенту Республики Казахстан.

Правительство действует в пределах срока полномочий Президента и слагает свои полномочия перед вновь избранным Президентом Республики Казахстан. Правительство республики исполняет свои обязанности до утверждения нового состава Правительства Республики Казахстан.

В соответствии со ст. 66 Конституции Правительство Республики Казахстан:

- разрабатывает основные направления социально-экономической политики государства, его обороноспособности, безопасности, обеспечения общественного порядка и организует их осуществление;
- представляет Парламенту республиканский бюджет и отчет о его исполнении, обеспечивает исполнение бюджета;
- вносит в Мажилис проекты законов и обеспечивает исполнение законов;
- организует управление государственной собственностью;
- вырабатывает меры по проведению внешней политики Республики;
- руководит деятельностью министерств, государственных комитетов, иных центральных и местных исполнительных органов;
- отменяет или приостанавливает полностью или частично действие актов министерств, государственных комитетов, иных центральных и местных исполнительных органов Республики Казахстан;
- назначает на должность и освобождает от должности руководителей центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства;

- назначает на пятилетний срок на должность и освобождает от должности руководителей центральных исполнительных органов Республики;
- выполняет иные функции, возложенные на него Конституцией, законами и актами Президента.

В законодательной сфере Правительство наделено правом законодательной инициативы. Оно вносит в Мажилис проекты законов и обеспечивает исполнение законов, дает заключения по законопроектам, предусматривающим сокращение государственных доходов или увеличение государственных расходов, выполняет поручения Президента по внесению законопроектов. Кроме того, оно обеспечивает контроль за исполнением законов министерствами, государственными комитетами и другими центральными ведомствами и местными исполнительными органами.

В сфере государственной администрации Правительство руководит деятельностью министерств, иных центральных и местных исполнительных органов, отменяет или приостанавливает полностью или частично действие актов этих органов, назначает и освобождает от должности руководителей центральных исполнительных органов, не входящих в состав Правительства. Правительство Республики Казахстан по вопросам своей компетенции издает постановления, имеющие обязательную силу на всей территории Республики. Постановления Правительства не должны противоречить Конституции, законодательным актам, указам и распоряжениям Президента Республики Казахстан.

Премьер-министр Республики возглавляет Правительство, организует деятельность Правительства и руководит ею, персонально отвечает за его работу. В течение месяца после своего назначения представляет Парламенту доклад о программе Правительства, а в случае его отклонения представляет повторный доклад в течение двух месяцев. Как глава исполнительной власти он подписывает постановления Правительства, докладывает Президенту об основных направлениях деятельности Правительства и всех его важнейших решениях, выполняет иные функции по организации и руководству деятельностью Правительства.

Центральным исполнительным органом республики, осуществляющим руководство соответствующей отраслью (сферой) государственного управления, а также межотраслевую координацию в пределах, предусмотренных законодательством, является Министерство. Министерства образуются, реорганизуются и упраздняются Президентом Республики Казахстан. Министры назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом. Правовой статус министерств закреплен в различных законах, регулирующих те или иные сферы деятельности, в подзаконных актах. Вице-министры назначаются, как правило, Правительством по представлению Премьер-министра. Кроме того, в министерствах образуются коллегии как консультативные, координационные и совещательные органы, которые могут принимать решения, приводимые в жизнь приказами министра.

В структуре министерств образуются комитеты, департаменты, управления, которые осуществляют непосредственное управление порученными сферами деятельности министерства. Министерства имеют территориальные подразделения, находящиеся в двойном подчинении: соответствующему министерству по вертикали и местной администрации по горизонтали. Министерства несут ответственность за состояние и дальнейшее развитие порученных им отраслей управления, научно-технический прогресс, наиболее полное удовлетворение потребностей государства во всех видах продукции этих отраслей. Они полномочны решать все вопросы в пределах предоставленных им прав, осуществляют контакты и деловое сотрудничество с другими министерствами и ведомствами в разработке и решении межотраслевых вопросов. Министерства в пределах своей компетенции издают акты на основе и во исполнение законов и иных решений вышестоящих органов государственной власти и управления, указов Президента.

Деятельность государственных органов осуществляется в соответствии с основными функциями государства, которые подразделяются на внешние и внутренние. К внешним относятся: внешняя политическая функция, оборона и внешняя безопасность, охрана государственной границы, экономическое сотрудничество, научно-техническое сотрудничество, культурное сотрудничество, сотрудничество в сфере экологии, международное сотрудничество в сфере борьбы с преступностью и др. К внутренним функциям относятся: экономическая, политическая, социальная функции, научное развитие, финансово-контрольная, правоохранительная, экологическая, идеологическая функции и т.д. Внутренние функции направлены на решение проблем, существующих внутри государства.

Исходя из вышеназванных функций, центральные исполнительные органы Республики Казахстан подразделяются на политические, экономические, правовые и силовые, социальные и межотраслевые общегосударственные органы.

Центральные исполнительные органы создаются исходя из объективных условий необходимости и функций государства на определенном этапе, которые могут быть постоянными или временными. Так, постоянные функции, осуществляемые государством систематически на всех этапах его развития, требуют наличия в структуре Правительства Республики Казахстан ведомств, которые должны заниматься политическими, экономическими, социальными, оборонными функциями.

Местными исполнительными органами (раздел VIII Конституции Республики Казахстан и Закон «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» от 2001 года, с поправками от 2009 года) являются институты акимов соответствующих административно-территориальных единиц. Акимы являются представителями Президента и Правительства Республики Казахстан. Акимов областей,



городов республиканского значения и столицы назначает на должность Президент Республики Казахстан по представлению Премьер-министра, с согласия маслихатов областей, городов республиканского значения и столицы акимы иных административно-территориальных единиц назначаются вышестоящими по отношению к ним акимами с согласия маслихатов областей, городов республиканского значения и столицы.

К ведению местных исполнительных органов относятся:

- разработка планов, экономических и социальных программ развития территории, местного бюджета и обеспечения их исполнения;
- управление коммунальной собственностью;
- формирование аппарата управления исполнительной власти, порученной данному акиму территории и организации их работ;
- издание приказов и других нормативных актов в пределах своей компетенции и контроль за их исполнением.

**Парламент: общая характеристика правового статуса, основные полномочия.** Важное место в структуре государственного управления Республики Казахстан отводится законодательной ветви власти — Парламенту Республики Казахстан, специфической деятельностью которого является принятие управленческих решений в особой правовой форме. Согласно ч. 1 ст. 50 Конституции Республики Казахстан 1995 года, Парламент состоит из двух палат: Сената и Мажилиса, действующих на постоянной основе. В Конституции особо выделен принцип представительности Парламента. Мажилис представляет интересы народа Казахстана. Сенат представляет отдельные административно-территориальные образования и выражает региональные интересы и мнения, а также мнение Президента как главы государства, что находит свое выражение в способах формирования этой палаты. Вместе с тем Сенат — государственный орган всей республики. Депутат каждой из палат Парламента приносит присягу народу Казахстана.

В области компетенции Конституция в ч. 1 ст. 49 определяет Парламент как высший представительный орган Республики Казахстан, осуществляющий законодательные функции. Эта характеристика узкая, она сводит компетенцию Парламента только к законодательной деятельности. В действительности компетенции казахстанского Парламента не ограничиваются законотворчеством.

В Конституции выделены четыре группы вопросов, составляющих компетенции Парламента:

- компетенция Парламента, осуществляемая на совместном заседании палат (ст. 53);
- компетенция Парламента, реализуемая посредством отдельных заседаний палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате (ст. 54);
- вопросы, составляющие исключительное ведение каждой из палат Парламента (ст. 55, 56);

- самостоятельная деятельность каждой из палат без участия другой палаты (ст. 57).

Парламент, принимая законодательные акты, обеспечивает нормативно-правовую основу деятельности государственных органов. Так, согласно Закону Республики Казахстан от 24 марта 1998 года «О нормативных правовых актах», к разделу законодательных актов относятся: конституционные законы, указы Президента, имеющие силу конституционного закона, республиканские кодексы и законы, имеющие силу закона указы Президента, постановления Парламента Республики Казахстан, постановления Сената и Мажилиса Парламента. В редакции Закона от 17 июля 2017 года из основных видов нормативных правовых актов были исключены указы Президента, имеющие силу закона.

В соответствии с Конституцией Республики Казахстан (ст. 62) Парламент принимает акты в форме законов, постановлений Парламента, постановлений Сената и Мажилиса, имеющих обязательную силу на всей территории республики. Законы вступают в силу после их подписания Президентом РК. Законы не должны противоречить Конституции, а постановления Парламента и его палат не должны противоречить законам<sup>10</sup>.

**Судебная власть: система и структура, основные полномочия.** В соответствии со ст. 75 Конституции 1995 года правосудие в Республике Казахстан осуществляет только суд. Судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства<sup>11</sup>. В случаях, предусмотренных законом, уголовное судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей. Судами Республики Казахстан являются Верховный суд, местные и другие суды, в том числе специализированные суды, учреждаемые законом. Судебная система устанавливается Конституцией и конституционным законом. Учреждение специальных и чрезвычайных судов под каким-либо названием не допускается. В Казахстане из числа специализированных судов в настоящее время действуют военные, финансовые, экономические, административные, по делам несовершеннолетних.

Из всех судов Конституция определяет задачи только Верховного суда. Согласно ст. 81, *Верховный суд Республики Казахстан* — высший судебный орган по гражданским, уголовным и иным делам, подсудным местным и другим судам, осуществляющий в предусмотренных законом процессуальных формах надзор за их деятельностью и формулирующий разъяснения по вопросам судебной практики. Председатель Верховного суда, председатели коллегий и судьи Вер-

10 Конституционный закон РК «О парламенте РК и статусе его депутатов» от 29 октября 1995 года № 2737 с изменениями и дополнениями от 24 ноября 2004 года и 17 июня 2008 года.

11 Конституционный закон РК «О судебной системе и статусе судей РК» от 25 декабря 2000 года № 132-Н.



ховного суда избираются Сенатом по представлению Президента, основанному на рекомендации Высшего судебного совета Республики Казахстан. Председатели областных и приравненных к ним судов, председатели коллегий и судьи этих судов назначаются Президентом по рекомендации Высшего судебного совета. Председатели и судьи других судов назначаются Президентом по представлению министра юстиции, основанному на рекомендации Квалификационной коллегии юстиции.

*Высший судебный совет республики* — один из консультативно-совещательных органов при Президенте. Совет возглавляется председателем, которого назначает Президент. В состав Совета входят: председатель Конституционного совета, председатель Верховного суда, Генеральный прокурор, министр юстиции, два депутата, делегированных из своего состава Сенатом, шесть судей, избранных пленумом Верховного суда, в числе которых двое судей Верховного суда, двое — областного уровня судов, двое — районного уровня судов, а кроме того, два члена Совета назначаются Президентом.

**Общая характеристика и основные полномочия других органов государственной власти.** *Прокуратура Республики Казахстан* от имени государства осуществляет высший надзор за точным и единообразным применением законов, указов Президента Республики Казахстан и иных нормативных правовых актов на территории республики, за законностью оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия, административного и исполнительного производства, принимает меры по выявлению и устранению нарушений законности, опротестовывает законы и другие правовые акты, противоречащие Конституции и законам Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде, а также в случаях, порядке и пределах, установленных законом, осуществляет уголовное преследование.

Прокуратура составляет единую централизованную систему органов и учреждений с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору. Она осуществляет свою деятельность независимо от других государственных органов и должностных лиц, политических партий и других общественных объединений и подотчетна лишь Президенту Республики Казахстан.

Статус *Конституционного совета* регулируется Конституцией и Конституционным законом Республики Казахстан «О Конституционном совете» от 29 декабря 1995 года. Согласно ст. 72 Конституции Республики Казахстан, Конституционный совет:

- решает в случае спора вопрос о правильности проведения выборов Президента Республики Казахстан, депутатов Парламента и проведении республиканского референдума;
- проверяет до подписания Президентом конституционность принятых Парламентом законов;
- дает официальное толкование норм Конституции;

- дает заключение о соблюдении установленных конституционных процедур при досрочном освобождении Президента от должности по болезни и при его отрешении от должности.

Кроме того, Конституционный совет рассматривает обращение судов о соответствии Конституции подлежащих применению нормативных актов в случаях, если суд усмотрит, что закон или иной нормативный правовой акт, подлежащий применению, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 72, ст. 78). В соответствии с п. 11 ст. 53 Конституции Конституционный совет направляет Парламенту ежегодные Послания о состоянии конституционной законности в стране.

**Организация местного самоуправления.** Статья 89 Конституции Республики Казахстан признает местное самоуправление, обеспечивающее решение населением вопросов местного значения. Основным законом страны закладываются предпосылки для развития местного самоуправления, а Законом «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» и соответствующими концепциями задаются рамки развития отношений между центральным и местным уровнями государственного управления и местным самоуправлением.

В Конституции закрепляется наличие и функционирование местного самоуправления, которое основывается на участии населения в решении вопросов местного значения. К подобным вопросам могут относиться: благоустройство и социальное обеспечение в населенном пункте, решения о формировании доходов и планировании расходов, снижение преступности, повышение уровня предоставления услуг образования и здравоохранения и другие вопросы, прямо или косвенно затрагивающие интересы жителей населенного пункта [Бурлаков, 2006].

Основным законом определяется, что местное самоуправление осуществляется населением, маслихатами и другими органами местного самоуправления на территориях, где компактно проживают группы населения. Иными словами, местное самоуправление должно осуществляться на нижних уровнях административно-территориального деления. По данным Комитета по статистике Министерства национальной экономики Республики Казахстан, в стране 175 районов, 87 городов (в том числе областного значения), 34 поселка и 6660 аулов (сел)<sup>12</sup>. Самостоятельность органов местного самоуправления гарантируется в пределах полномочий, определенных соответствующим законом, как и организация деятельности местного самоуправления. Конституция также предусматривает делегирование некоторых государственных функций на уровень местного самоуправления. Распределение функций и полномочий, основанное на принципе достаточного финансирования, является

<sup>12</sup> Социально-экономическое развитие Казахстана за 2019 год. Сборник Комитета по статистике МНЭ РК.

одной из основ реализации местного самоуправления в Казахстане.

Концепция развития местного самоуправления в Республике Казахстан задала направления для развития общественных отношений в сфере местного самоуправления. Документ был принят 28 ноября 2012 года и делится на два периода: 2013–2014 годы и 2015–2020 годы. В течение первого периода проведено расширение потенциала действующей системы на нижних уровнях управления, а на втором этапе — дальнейшее развитие местного самоуправления за счет его модернизации, расширения его прав и полномочий.

После принятия в 2001 году Закона «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» в него вносились изменения и дополнения более 10 раз. Последние поправки предусматривают выборность акимов нижних уровней, организацию деятельности сходов и собраний местного сообщества, формирование бюджета четвертого уровня. Таким образом, вопросы развития местного самоуправления в Казахстане неразрывно связаны не только с финансовыми аспектами, но и с разграничениями полномочий между уровнями государственной власти «центр — область — район — поселок/село».

**Взаимодействие органов власти на различных уровнях.** В целях дальнейшего повышения эффективности госуправления в Казахстане приоритетными становятся вопросы четкого разграничения полномочий между всеми уровнями власти, переноса центра проведения реформ на нижнем уровне местного государственного управления. Так, в результате конституционных реформ 2017 года передано от Президента Парламенту и Правительству около 50 функций и полномочий, что позволяет говорить о постепенном переходе к президентско-парламентской форме правления, усилении роли Правительства в управлении делами государства.

В свою очередь, от Правительства центральным исполнительным органом передано 1606 функций из 2442 функции. Данное разграничение способствовало усилению полномочий и соответственно ответственности центральных государственных органов за формирование и реализацию государственной политики в курируемой сфере, в том числе посредством расширения полномочий министерств. Местным исполнительным органом передана 261 функция центральных исполнительных органов. Между уровнями местной исполнительной власти с областного на районный уровень передано 28 функций.

Таким образом, принятые меры позволили сформировать компактное правительство, усилить самостоятельность и ответственность центральных и местных исполнительных органов, оптимизировать документооборот, приблизить оказания государственных услуг к потребителям. В то же время в большей самостоятельности в решении задач местного значения нуждаются районный, городской и сельский уровни власти.

## **Административная реформа, ее правовое и институциональное обеспечение**

**Этапы, содержание, основные направления административных преобразований, их результаты.** С момента обретения Казахстаном независимости государственная служба страны прошла три ключевых этапа развития, каждый из которых имел свои приоритеты.

*Первый этап* (1992–1997 годы). В 1992 году принята «Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства», определившая цели и задачи становления государственности в условиях перехода к рыночной системе отношений. В рамках проводимых институциональных реформ особая роль отводилась государственному аппарату. В связи с этим основным направлением государственной кадровой политики стало повышение статуса, социального имиджа и квалификации государственных служащих.

С принятием в 1995 году Конституции Республики Казахстан заложены правовые и институциональные основы, устанавливающие равный доступ к государственной службе и недопустимость дискриминации при реализации кадровой политики. С изданием в том же году Указа Президента Республики Казахстан «О государственной службе», имеющего силу закона, обеспечена профессионализация госслужбы и выделение ее из области общего трудового права. Приняты меры по снижению политизации госслужбы. Конституцией запрещено создание в госорганах политических партий. Данным Указом определено, что госслужащие при исполнении должностных обязанностей не связаны с решениями партий и общественных объединений и руководствуются исключительно требованиями законодательства.

Реализация стратегических целей государства требовала новых подходов в управлении. В связи с этим создается инфраструктура подготовки управленцев на основе лучших зарубежных практик. На базе Высшей партийной школы образован *Казахстанский институт менеджмента, экономики и прогнозирования при Президенте Республики Казахстан* (КИМЕП). Совместно с Французской национальной школой администрирования создана Национальная высшая школа государственного управления при Президенте Республики Казахстан (ныне *Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан*). Учреждена международная стипендия «Болашак» для обучения талантливой молодежи в ведущих учебных заведениях мира.

Эти проекты, предложенные и реализованные при непосредственном участии Первого Президента Республики Казахстан, заложили фундамент для процесса становления эффективного управленческого состава государственной службы. Так, более 10 000 человек обучились по программе «Болашак», свыше 2300 человек получили послевузовское образование в Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, более 11 500 завершили

обучение в КИМЭП. На сегодняшний день на государственной службе трудятся около 1400 выпускников данных учреждений.

Стимулирование сотрудников к добросовестному и инициативному труду легло в основу обеспечения эффективности работы государственного аппарата. Были предприняты меры по обеспечению карьерного роста, дифференцированной оплаты труда и социальной защиты госслужащих. Указанные меры способствовали сохранению кадрового ядра государственных органов. Одновременно устанавливаются высокие требования к самим государственным служащим. В частности, принимаются Правила служебной этики (1997 год). На служащего возложена защита интересов государства и обязанность быть приверженным политике Президента Республики Казахстан, беспристрастным, не допускать проявлений бюрократизма и волокиты при рассмотрении обращений граждан. В целях обеспечения соблюдения сотрудниками норм законодательства, в том числе этики, образованы *Высший дисциплинарный совет при Президенте Республики Казахстан и дисциплинарные советы при акимах областей*.

На первом этапе достигнуты следующие результаты:

- в целях создания условий для внедрения принципов меритократии конституционно обеспечен равный доступ граждан к государственной службе;
- в целях обеспечения автономности государственного аппарата исключена возможность создания в государственных органах представительств, фракций и т.п. политических партий, конституционно запрещено членство в политических партиях для военнослужащих, работников органов национальной безопасности и правоохранительных органов, а также судей;
- в целях повышения эффективности управленческого состава создана образовательная инфраструктура для подготовки государственных менеджеров;
- в целях профессионализации государственного аппарата установлены социальные гарантии и внедрены этические требования для госслужащих.

Введенные механизмы создали необходимую институциональную основу для последующего совершенствования системы государственной службы. Создается инфраструктура для подготовки государственных служащих на основе лучших зарубежных практик как внутри страны, так и за ее пределами.

*Второй этап (1997–2012 годы)*. В 1997 году Президент Республики Казахстан провозгласил долгосрочную программу «Стратегия «Казахстан-2030», которая ознаменовала следующий этап реформ в системе государственной службы страны. В качестве одного из долгосрочных приоритетов Стратегией было объявлено создание эффективного и современного корпуса госслужащих, преданных делу и способных выступать представителями народа в достижении приоритетных целей.

Это потребовало проведения институциональных реформ. Для обеспечения реализации единой политики в сфере государственной службы в 1998 году был

создан уполномоченный орган — *Агентство по делам государственной службы*, непосредственно подчиненный и подотчетный Главе государства. На Агентство возложены задачи по совершенствованию системы госслужбы, организации труда сотрудников, обеспечению их обучения и по контролю за соблюдением законодательства в данной сфере. В 1999 году принят Закон «О государственной службе», определивший дальнейшее ее развитие.

Приняты меры по обеспечению стабильности государственного аппарата, его преемственности и дальнейшей деполитизации государственной службы. Так, государственные служащие законодательно разделены на политических и административных. К политическим отнесены служащие, осуществляющие руководство отраслью государственного управления, определяющие стратегические направления развития в соответствующей сфере, а также служащие, назначение которых носит политико-определяющий характер.

В отличие от Указа из нового Закона были исключены нормы, согласно которым в случае отставки руководителя госоргана должны подать в отставку его заместители, руководители ведомств, подразделений и иные служащие руководящего звена. Кроме того, вместо работы по срочному контракту служащие стали занимать должности на постоянной профессиональной основе.

Позднее, в 2007 году, для обеспечения преемственности в работе госоргана в случае смены политического руководства была введена должность Ответственного секретаря, за которым закреплено руководство аппаратом центрального исполнительного органа. Таким образом, были созданы правовые и институциональные условия для укрепления автономности и профессионализма госаппарата.

Также изменилась система отбора, основанная на принципах меритократии. Теперь поступить на государственную службу можно только на конкурсной основе, предусматривающей тестирование и собеседование.

Только в первый год действия Закона около 9000 государственных служащих были приняты по результатам открытого конкурса. Это способствовало повышению профессионализма госслужбы и обеспечило конкуренцию кандидатов при назначении. Наряду с этим определены требования для поступления на государственную службу, а также установлены необходимые уровень образования, стаж работы и знания, требуемые для эффективного исполнения поставленных задач. Это способствовало формированию госаппарата из квалифицированных кандидатов.

Усовершенствована система обучения госслужащих и повышения их квалификации. В рамках данной работы в 1998 году образована Академия государственной службы при Президенте Республики Казахстан — путем слияния Национальной высшей школы государственного управления и Института переподготовки при Правительстве Республики Казахстан. В 2005 году Академия преобразована в Академию



государственного управления при Президенте Республики Казахстан с передачей функции Дипломатической академии, что позволило консолидировать академическую и научную базу, обеспечить подготовку государственных служащих по единым стандартам. Кроме того, нормативно предусмотрена возможность подготовки служащих за рубежом.

В 2005 году утвержден *Кодекс чести государственных служащих*, расширивший требования к их поведению по сравнению с Правилами служебной этики. С этого момента служащие должны были не только соблюдать высокие требования, но и пресекать нарушения норм этики со стороны других работников. Установлены стандарты антикоррупционного поведения, утверждены требования к стилю одежды, урегулированы вопросы участия работников в религиозных и общественных объединениях.

Одним из направлений реформ в сфере государственной службы стало внедрение и развитие *Системы оценки деятельности госорганов*. На этапе внедрения Системы оценки, в 2010–2011 годах, реестр госуслуг увеличился более чем в три раза, была обеспечена практически полная их стандартизация и регламентация, количество нарушений сроков оказания услуг снизилось в 46 раз, ускорился перевод госуслуг в Центры обслуживания населения и в электронный формат. Снизилась сменяемость госслужащих, увеличилось число вновь прибывших на госслужбу, сократилось число переводов служащих. Приняты системные меры по минимизации фактов нарушения служебной этики и недопущению конфликтов интересов.

Меры, принятые на втором этапе развития, придали системный характер организации деятельности государственных органов и способствовали совершенствованию процессов государственной службы, в том числе:

- для установления принципов меритократии создано Агентство, введены конкурсные процедуры отбора, централизовано тестирование, внедрены квалификационные требования к должностям;
- для обеспечения автономности государственного аппарата государственные должности законодательно разделены на политические и административные;
- для повышения эффективности управленческого состава введена должность ответственного секретаря, определен круг его ответственности;
- для профессионализации государственного аппарата создана Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, приняты системные меры по минимизации фактов нарушения этики, усилены социальные гарантии, внедрен принцип бессрочности работы на государственной службе.

Институциональное обеспечение реформ: запущен веб-портал [www.egov.kz](http://www.egov.kz) (12 апреля 2006 года); создан Центр обслуживания населения (январь 2007 года).

*Третий этап (2012 год — настоящее время)*. Глава государства, подводя итоги реализации Стратегии «Казахстан-2030», отметил необходимость дальнейшего совершенствования правовой основы государ-

ственной службы. В 2012 году Президент в Послании народу «Стратегия «Казахстан-2050»: *новый политический курс состоявшегося государства*» поставил задачу сформировать профессиональный государственный аппарат, для которого служение народу и государству превыше всего.

Концепцией новой модели госслужбы предусмотрена модернизация самого понятия «государственная служба» как синонима понятия «служение нации». В указанный период приняты меры по укреплению управленческого состава и обеспечению политической нейтральности при формировании государственного аппарата. Так, внедрен институт корпуса А, являющегося аналогом «старшей службы» стран Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В отличие от политических служащих, в чьи задачи входит формирование государственной политики, функция управленцев — выработка практических решений по ее реализации.

На сегодняшний день к должностям корпуса А отнесены ответственные секретари, председатели комитетов министерств, руководители аппаратов центральных государственных органов и акиматов областей, а также акимы районов. Для них предусмотрен особый порядок назначения и прохождения службы, отличный от политических служащих и служащих корпуса Б. Это позволило снизить кадровую турбулентность управленческого состава и обеспечить стабилизацию государственного аппарата. С момента внедрения института сменяемость ответственных секретарей снизилась в два раза, председателей комитетов — на 40 %.

Для достижения целей Стратегии «Казахстан-2050» принят План нации «100 конкретных шагов». Его первое направление нацелено на формирование профессионального государственного аппарата, соответствующего стандартам ОЭСР. В рамках реализации Плана нации «100 конкретных шагов» в конце 2015 года принят новый Закон «О государственной службе Республики Казахстан». Ключевым новшеством Закона стал переход системы госслужбы от смешанной «позиционно-карьерной» к «карьерной» модели. Законодательно закреплена модель поэтапного карьерного роста с нижестоящих на вышестоящие должности на конкурсной основе и исключительно при наличии стажа на нижестоящей позиции не менее одного года. С момента независимости аспект меритократии в Казахстане развился от номинального доступа граждан к государственной службе до совмещения доступа, конкурсного приема на государственную службу и карьерной модели продвижения по государственной службе.

Меры, принятые на третьем этапе, усилили кадровый потенциал государственного аппарата и способствовали профессионализации системы государственной службы. В частности:

- для обеспечения принципа меритократии предусмотрено замещение должностей исключительно на конкурсной основе;



- для обеспечения автономности государственного аппарата разделены полномочия политической и административной служб, исключено влияние политических процессов на деятельность государственных служащих;
- для повышения эффективности управленческого состава создан институт корпуса А;
- для профессионализации государственного аппарата усовершенствованы стандарты обучения, предусмотрена оплата труда по результатам, приняты меры по профилактике нарушений норм этики.

Институциональное обеспечение реформ: запущены порталы Открытого правительства «Открытые данные», «Открытые НПА», «Открытый диалог», «Открытые бюджеты», «Оценка эффективности деятельности государственных органов» (май 2015 г.); Постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2015 года создана Комиссия по вопросам доступа к информации, Постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 января 2016 года создана государственная корпорация «Правительство для граждан».

**Перспективы проведения дальнейших административных преобразований.** Видение современного эффективного государства нашло свое отражение в Послании Президента Республики Казахстан Касым-Жомарта Токаева 2019 года «Конструктивный общественный диалог — основа стабильности и процветания Казахстана». Это концепция «Слышащего государства», оперативно и эффективно реагирующего на все конструктивные запросы граждан. В новых условиях глобальных вызовов только на основе постоянного диалога власти и общества, их взаимодействия и партнерства возможно построение гармоничного государства, встроенного в контекст современной геополитики.

Президент Республики Казахстан поставил следующие задачи в рамках концепции «Слышащего государства»:

- наладить эффективную систему коммуникаций с населением и бизнесом;
- организовать в каждом центральном и местном исполнительном органе постоянно действующие площадки для прямой и обратной связи с населением;
- уделить особое внимание работе с социальными сетями — каждый госслужащий должен быть активным в социальных сетях по курируемым вопросам.

Результатом этих мер должно стать восстановление доверия граждан к органам государственной власти.

Важным аспектом устойчивого государственного управления является прозрачное и эффективное предоставление госуслуг. В рамках данного направления реформ перед Правительством Республики Казахстан поставлены следующие задачи:

- системно совершенствовать деятельность госкорпорации «Правительство для граждан»;
- популяризировать работу электронного правительства;

- обеспечить бесперебойную работу портала электронного правительства;
- завершить интеграцию ведомственных информационных систем с веб-порталом электронного правительства.

Также Президентом Республики Казахстан поставлена задача сократить численность госслужащих на 25 % в течение пяти лет. Сокращение численности госаппарата должно быть компенсировано более эффективной его работой, в том числе через масштабное внедрение проектного подхода в системе государственного управления.

### **Система государственной службы**

**Основные этапы становления, принципы организации.** С момента обретения Казахстаном независимости государственная служба страны прошла три ключевых этапа развития, каждый из которых имел свои приоритеты.

*Первый этап (1992–1997)* начинается с принятия в 1992 году «Стратегии становления и развития Казахстана как суверенного государства» (опубликована 16 мая 1992 года), определившей задачи становления государственности в условиях перехода к рыночной системе отношений. В частности, это развитие молодого суверенного государства в направлении формирования сильной президентской республики, совершенствование системы разделения властей, совершенствование системы местных представительных и исполнительных органов. Миссия первого этапа заключалась в закреплении суверенитета Казахстана через развитие институтов его государственности. Первый Президент Республики Казахстан Нурсултан Назарбаев в стратегии прямо на это указывает: «Нация не может существовать без государственности, она исчезнет. В свою очередь, исчезновение нации делает бессмысленным существование ее государства».

В 1997 году Президент Республики Казахстан провозгласил долгосрочную программу «Стратегия «Казахстан-2030», которая ознаменовала второй этап реформ в системе государственной службы страны (1997–2012). Общая идейная канва задач Стратегии, касающихся реформирования государственного управления, была выражена следующим образом: «Необходимо, чтобы государственные работники ежедневно видели перед собой стратегические цели и приоритеты и реализовывали их, не отвлекаясь на решение второстепенных и каждодневных задач». Негативное наследие прежнего опыта государственного управления должно быть преодолено. «Чиновник новой генерации — это слуга нации, патриотичный и справедливый, преданный своему делу и профессиональный. Создание и поддержка высокой репутации государственной службы — наша стратегическая задача, которую мы должны решить в ближайшие годы», говорится в Стратегии «Казахстан-2030».

*Третий этап (2012 год — по настоящее время)* начинается с принятием Стратегии «Казахстан-2050»,

в рамках которой поставлена задача сформировать профессиональный государственный аппарат, нацеленный на служение народу и *государству*. «Особый акцент необходимо сделать на повышении качества государственных услуг. Задача — отойти от односторонне властных подходов во взаимоотношениях госаппарата с населением к эффективному и оперативному оказанию госуслуг гражданам», — отмечается в Стратегии «Казахстан-2050».

На сегодняшний день в Казахстане сформирована действующая модель государственной службы, базирующаяся на своде нормативных правовых актов: законах Республики Казахстан «О государственной службе», «О борьбе с коррупцией», «Об административных процедурах», а также Этическом кодексе государственных служащих Республики Казахстан.

На 1 января 2020 года штатная численность государственных служащих в Казахстане составила 97 403 единицы, фактическая — 89 005 человек (**рисунок 11**).

Из них 92 % имеет высшее образование как основное требование для качественного состава государственной службы, при этом на центральном уровне данный показатель составляет 100 %. На отдельные должности районного и сельского уровней возможно поступление со средне-профессиональным образованием.

По показателю гендерного равенства среди государственных служащих Казахстан соответствует уровню стран ОЭСР. Доля женщин на госслужбе в стране составляет 56 %. Вместе с тем доля женщин среди руководящего состава в Правительстве, в центральных и региональных органах значительно ниже (40 %). Средний возраст работников государственного сектора составляет 38,8 года (центральный аппарат — 38,2, в регионах — 39,3 года). Представленность в госорганах лиц с ограниченными возможностями составляет 0,08 % от их общей численности (в 2016 году 545 человек с ограниченными возможностями работали на административной госслужбе корпуса Б). Вместе с тем доля лиц с ограниченными возможностями в стране составляет 3,7 % от общей численности населения. В целом на госслужбе представлено более 50 этносов.

Качество государственной службы определяется соответствием госслужащих определенному набору компетенций. В Казахстане совместно с Программой

развития ООН и международными экспертами внедрен проект *Единой рамки компетенций* (ЕРК). Единая рамка компетенций — это набор знаний и навыков, которые необходимы каждому служащему для эффективной работы. Единая рамка компетенций включает 14 компетенций, сгруппированных по четырем характеристикам. Компетенции, в свою очередь, делятся на четыре иерархических уровня. ЕРК применяется для аттестации деятельности госслужащих: от министра до рядового эксперта на соответствие их должностным обязанностям.

Дальнейшее укрепление принципов меритократии в рамках госслужбы Казахстана осуществляется через совмещение карьерной модели с конкурсным отбором на вакансии. Правила отбора и процесс поступления на госслужбу соответствуют международным стандартам открытости и прозрачности. Например, для пресечения неправомерных действий конкурсный отбор проходит при обязательном использовании видеорекамера. В случаях жалоб от кандидатов важную роль играет *независимая комиссия по оценке проведения конкурса*. Данная модель отражает заинтересованность как в карьерном продвижении госслужащих внутри ведомства, так и в привлечении на государственную службу специалистов со стороны.

**Правовое обеспечение государственной службы, особенности правового статуса государственных служащих.** Статьей 1 Закона Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года «О государственной службе Республики Казахстан» определено понятие государственного служащего: «...это гражданин Республики Казахстан, занимающий в установленном законодательством порядке оплачиваемую из республиканского или местных бюджетов либо из средств Национального банка Республики Казахстан должность в государственном органе и осуществляющий должностные полномочия в целях реализации задач и функций государства».

Из указанной нормы Закона можно выделить три признака, характеризующие государственного служащего.

Это должен быть гражданин Республики Казахстан, занимающий должность в государственном органе. Следует отметить, что ранее действовавшим

**Рисунок 11. Динамика изменения численности государственных служащих, 2000–2019 годы\***

**Figure 11. Change in the number of civil servants, 2000–2019**

	2010	2003	2006	2009	2012	2015	2017	2019
Штатная численность	67 562	↑89 925	↑103 505	↓102 747	↓91 077	↑98 886	↓98 705	↓97 403
Фактическая численность	62 189	↑81 702	↓95 174	↑96 935	↓86 887	↑91 330	↑92 203	↓89 005

\* Источник: Данные Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы. <https://www.gov.kz/memleket/entities/yzmet?lang=kk>

Указом Президента Республики Казахстан, имевшим силу закона, от 26 декабря 1995 года «О государственной службе» предусматривалась статья с оговоркой, где иностранные граждане и лица без гражданства не могли быть приняты на государственную службу, если иное не было предусмотрено законами, международными договорами и Президентом.

Его функциональные обязанности должны быть обусловлены осуществлением полномочий в целях реализации задач и функций государства. То есть определенные лица, хотя и работающие непосредственно в государственных органах, но деятельность которых связана с техническим обслуживанием госорганов и обеспечением их функционирования, согласно статье 3 указанного Закона, к госслужащим не относятся. Аналогичное разделение сотрудников госорганов на государственных служащих и технический персонал было предусмотрено и Указом Президента Республики Казахстан «О государственной службе» (ст. 7).

Оплата его труда должна производиться из средств республиканского или местных бюджетов либо из средств Национального банка Республики Казахстан.

Государственный служащий должен занимать определенную должность, учреждаемую в соответствии с Конституцией, республиканскими законами, актами Президента и иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан. Госслужащий исполняет возложенные на него обязанности в соответствии с Трудовым кодексом и законодательными актами Республики Казахстан, устанавливающими особые условия труда, порядок поступления, прохождения и прекращения государственной службы. В свою очередь, должностная инструкция является организационно-распорядительным документом, определяющим и регламентирующим квалификационные требования, полномочия и обязанности работника, занимающего определенную должность. Должностная инструкция административного госслужащего разрабатывается его структурным подразделением в соответствии с Правилами разработки и утверждения должностной инструкции административного госслужащего от 21 октября 2016 года. Функциональные обязанности политических госслужащих определяются законами, актами Президента Республики Казахстан и Положением (ст. 11 Закона Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года «О государственной службе Республики Казахстан»).

В структуре государственного аппарата государственные должности имеют статус госслужащих и правовые гарантии, обусловленные особенностями госслужбы Казахстана. В состав должностей госслужащих входят политические и административные должности, которые впервые были введены Законом Республики Казахстан от 23 июля 1999 года «О государственной службе». Для административных госслужащих устанавливаются категории государственных должностей. Реестр должностей политических

и административных госслужащих утверждается Президентом Республики Казахстан по представлению уполномоченного органа.

Понятие должностного лица дается в ст. 1 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан», в соответствии с которой должностное лицо есть лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные функции или административно-хозяйственные функции в государственных органах. Функции представителя власти осуществляются во всех ветвях власти — законодательной, исполнительной и судебной как на республиканском уровне, так и на уровне местного самоуправления.

Под организационно-распорядительными обязанностями следует понимать функции, связанные с определением целей государственного органа, развитием соответствующей территории, принятием решений, способствующих выработке, определению и реализации государственной политики, представлением государственного органа и обеспечением качественного исполнения документов государственного планирования.

Под административно-хозяйственными обязанностями следует понимать функции, связанные с организацией реализации целей, осуществлением контроля за соблюдением служебной дисциплины, решением вопросов командирования, отпусков, оказания материальной помощи, подготовки, переподготовки и повышения квалификации, выплаты надбавок госслужащим государственного органа, утверждением положений и обеспечением исполнения требований законодательства о противодействии коррупции.

Основные обязанности государственного служащего определяются в ст. 10 Закона Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года «О государственной службе Республики Казахстан». Госслужащий должен соблюдать правила служебной этики государственных служащих согласно Этическому кодексу 2015 года. Ограничения, связанные с пребыванием на госслужбе Казахстана, включают запрет на занятие предпринимательской деятельностью, другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности, представительство по делам третьих лиц в своем госоргане и пользование в личных целях услугами граждан и юридических лиц.

**Механизм управления государственной службой, кадровая политика, отбор.** На сегодняшний день в Казахстане создана собственная модель госслужбы. Реформирование профессионального государственного аппарата повысило возможность трудоустройства на государственную службу на принципах открытой конкуренции и прозрачности отбора. Поступление на госслужбу начинается с низовых должностей, продвижение служащих проис-



ходит на основе компетенций и профессиональной подготовки.

За время реализации реформ (2015–2017 годы) наблюдался трехкратный рост числа лиц, начавших карьеру с начальных ступеней (с 2569 до 7862 человек). В два раза увеличилось количество претендентов на одну вакансию. Созданы условия для карьерного продвижения внутри государственных органов. С внедрением такого подхода почти в четыре раза возросло число госслужащих, продвинувшихся по службе через институт внутренних конкурсов (с 1348 до 5186 человек)<sup>13</sup>.

В целях профессионального развития и совершенствования управленческих компетенций государственных служащих и профилактики коррупционных проявлений в 2015 году внедрен институт ротации для руководящего состава корпуса Б. К началу 2018 года количество ротированных госслужащих корпуса Б возросло более чем в пять раз по сравнению с 2016 годом (с четырех до 22 человек). Рассматривается вопрос о распространении института ротации на неруководящие должности.

В контексте профессионального развития государственных служащих выстроена *единая система обучения*, в центре которой находится Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан и ее 16 региональных филиалов. В 2019 году в рамках программы «Цифровой Казахстан» осуществлен переход к «Цифровой Академии», предусматривающей широкое использование новейших образовательных и информационных технологий. Благодаря этому госслужащие центральных и местных исполнительных органов имеют возможность слушать лекции ведущих международных экспертов в онлайн-режиме. Внедренные в образовательный процесс цифровые технологии позволили Академии в 2020 году адаптироваться для работы в условиях пандемии коронавируса COVID-19.

Логическим продолжением институциональной реформы по профессионализации госаппарата является проведенная в 2017 году комплексная аттестация 67 000 госслужащих корпуса Б, в ходе которой впервые применена Единая рамка компетенций (ЕРК). Аттестация дала возможность каждому служащему всесторонне проанализировать свою работу, оценить личный вклад в деятельность госоргана и обозначить приоритеты на будущее. Кроме того, были удовлетворены карьерные ожидания служащих. Количество служащих, рекомендованных к повышению (4851 человек), более чем в пять раз превышает число рекомендованных к понижению и увольнению (887 человек). По итогам аттестации на основании решений аттестационных комиссий 1405 служащих продвинулись по карьерной лестнице, заняв вышестоящие должности.

Эффективные кадровые службы отличаются умением планировать потребности организации в человеческих ресурсах, вести поиск и отбор кандидатов, проводить адаптацию сотрудников и оценку их эффективности, формировать корпоративную культуру и позитивный морально-психологический климат в коллективе. Необходимо осуществить переход от «работы с документами» к «работе с людьми», в частности систематизировать подходы по формированию лидерства и усилению исполнительской культуры среди госслужащих [Benchmarking... 2018]. Для этого с 2018 года начата подготовка HR-специалистов для государственных органов по специальности «Управление человеческими ресурсами»<sup>14</sup>.

**Система должностей государственной службы.** Ключевым аспектом сбалансированности госслужбы с точки зрения ее открытости к обновлению и одновременным сохранением преемственности в реализации миссии является автономность государственной службы. Казахстан последовательно движется к реализации принципа автономности в функционировании госорганов. Если в первые годы независимости превалировала задача кардинального обновления в работе госорганов и Указ Президента Республики Казахстан «О государственной службе» (1995), имеющий силу закона, давал для этого широкие полномочия, то по мере накопления за годы независимости собственного кадрового и законодательного потенциала госслужбы, уникального опыта управленческих и институциональных решений происходит постепенный переход к более взвешенному балансу между обновлением и преемственностью в работе госорганов.

Ключевыми шагами в этом направлении стало разделение государственных служащих на политических и административных, введение должности ответственного секретаря, разделение административных служащих на управленческий корпус А и исполнительный Б, а также внедрение четырехлетнего контракта для административных госслужащих управленческого уровня. Все эти меры в совокупности создают объективные условия для реализации принципа автономности государственной службы в Казахстане.

Произошло значительное сокращение номенклатуры политических служащих и соответствующий рост государственных служащих корпуса А, отбор в который осуществляется на конкурсной основе через зачисление в резерв. Это, в свою очередь, привело к сокращению фактов увольнения административных госслужащих, прежде всего корпуса А, при назначении вышестоящих политических служащих. Командные перемещения если и могут иметь место, то ограничены пределами номенклатуры политических должностей и не распространяются на административные должности [Байменов, 2013].

13 Национальный доклад о состоянии государственной службы в РК, 2017. АДГС (<https://www.gov.kz/memleket/entities/qyzmet/documents/details/4651?lang=ru>)

14 Там же.



### Программы развития и основные направления совершенствования государственной службы.

В настоящее время действует *Стратегический план Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы на 2017–2021 годы*, включающий в себя два стратегических направления развития:

- 1) формирование системы профессиональной государственной службы;
- 2) повышение качества оказания государственных услуг.

Практическими мерами реализации первого стратегического направления являются:

- усиление принципов меритократии, прозрачности и транспарентности системы государственной службы путем создания социальных лифтов, повсеместного повышения эффективности и внедрения практики корпоративного управления в государственных организациях, а также укрепления профессионального уровня госслужащих;
- повышение привлекательности государственной службы благодаря внедрению системы управления талантами для привлечения, эффективного использования и удержания высококвалифицированных и профессиональных сотрудников, которые вносят существенный вклад в развитие госслужбы;
- развитие системы обучения государственных служащих с акцентом на их практикоориентированность посредством реализации программы регулярного обучения для госслужащих.

Реализация второго направления построена на тесном взаимодействии с центральными государственными и местными исполнительными органами и включает в себя:

- проведение совместного анализа причин низкого качества государственных услуг, их выявление для последующей стандартизации и регламентации, разработку рекомендаций по дальнейшему совершенствованию порядка их предоставления, автоматизацию и оказанию по принципу «одного заявления»;
- контроль, оценку и общественный мониторинг качества оказания государственных услуг, анализ их результатов с внесением предложений услугодателям, а также проведение круглых столов, семинаров-совещаний по вопросам качественного оказания таких услуг с участием неправительственного сектора;
- систему контроля за качеством оказания государственных услуг, которая носит регулирующий и профилактический характер, направленный на снижение количества нарушений законодательства в сфере оказания госуслуг;
- опрос населения по удовлетворенности качеством оказания государственных услуг, который проводится ежегодно в рамках общественного мониторинга, а результат размещается на сайте уполномоченного органа<sup>15</sup>.

### Системы денежного содержания, мотивации и стимулирования государственных служащих.

Действующая система оплаты труда государственных служащих опирается на нормативную правовую базу, согласно которой должностной оклад госслужащих исчисляется с учетом занимаемой должности и стажа работы.

С 2018 года в ряде госорганов Казахстана республиканским Агентством по делам государственной службы осуществляется пилотный проект по внедрению *новой модели оплаты труда госслужащих*. В соответствии с Указом Президента Республики Казахстан от 18 сентября 2018 года № 304 руководителям государственных органов предоставлено право оптимизации расходов в целях использования высвободившихся средств на внедрение новой системы оплаты труда. Новая модель состоит из фиксированной части на основе факторно-балльной шкалы (ФБШ) и переменной — бонусов. Проект ФБШ разработан совместно с Программой развития ООН и международной консалтинговой компанией. В отличие от действующей тарифной сетки (занимаемая должность и стаж работы), факторно-балльная шкала позволяет выстроить систему оплаты, учитывая масштаб, ответственность и сложность выполняемых функций, уйдя тем самым от практики выплаты равной заработной платы независимо от вклада работника в деятельность органа государственной власти.

### Противодействие коррупции в системе государственной службы: правовые и организационные основы.

С момента обретения независимости Казахстан последовательно реализует политику противодействия коррупции в системе госслужбы. В ее становлении можно выделить три ключевых этапа. На первом этапе превалировала карательная практика, на втором — смешанная модель, сочетавшая применение уголовно-правовых и профилактических мер, на текущем — *превенция коррупции*.

Формирование правовых и институциональных основ антикоррупционной политики страны начинается с принятием Указа Президента Республики Казахстан от 17 марта 1992 года «О мерах по усилению борьбы с организованными формами преступности и коррупцией»<sup>16</sup>. В 1998 году Казахстан одним из первых на постсоветском пространстве принял Закон «О борьбе с коррупцией», который определил основные принципы антикоррупционных мер, установил виды коррупционных правонарушений, а также предусмотрел средства по предотвращению, раскрытию, пресечению и выявлению коррупционных правонарушений. 4 мая 2008 года Казахстан ратифицировал Конвенцию ООН против коррупции.

15 Стратегический план Агентства РК по делам государственной службы на 2017 – 2021 годы. АДГС (<https://www.gov.kz/memleket/entities/qyzmet/documents/details/1085?lang=ru>)

16 Национальный доклад о противодействии коррупции (2017). [https://www.apa.kz/download/rcsaci/internal-documents/nacdoklad\\_o\\_protivodeystvii\\_korrupcii.pdf](https://www.apa.kz/download/rcsaci/internal-documents/nacdoklad_o_protivodeystvii_korrupcii.pdf)

Указом Президента Республики Казахстан от 26 декабря 2014 года была утверждена «*Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015–2025 годы*». Ключевыми задачами Стратегии определены: противодействие коррупции в государственном, квазигосударственном и частном секторах, внедрение института общественного контроля, предупреждение коррупции в судебных и правоохранительных органах, формирование уровня антикоррупционной культуры, развитие международного сотрудничества по вопросам противодействия коррупции<sup>17</sup>.

Дополнительный импульс развитию антикоррупционной политики придал утвержденный в 2015 году *План нации «100 конкретных шагов»*. В ходе его исполнения было принято 60 законов, положения большинства из которых направлены на предупреждение коррупционных проявлений<sup>18</sup>. Основным актом, определившим правовую основу новой антикоррупционной политики, стал Закон «О противодействии коррупции». В нем впервые нашли свое отражение институты превенции — антикоррупционный мониторинг, анализ коррупционных рисков, формирование антикоррупционной культуры. Особое внимание в Законе обращено на роль субъектов противодействия коррупции, расширены их компетенции.

Антикоррупционная стратегия и Закон «О противодействии коррупции» сместили фокус с уголовного преследования на рациональное сочетание предупреждения, просвещения в контексте культуры добропорядочности и мер уголовно-правового характера. Идеология добропорядочности определена концептуальной основой усиления борьбы с коррупцией.

26 ноября 2019 года принят Закон «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственной службы и противодействия коррупции», предусматривающий пакет антикоррупционных реформ, нацеленных на кардинальное снижение уровня коррупции, в частности:

- институт отставки и персональной дисциплинарной ответственности руководителей госорганов в случае совершения коррупционного правонарушения их подчиненными;
- дисциплинарную ответственность руководителей за непринятие мер по профилактике коррупции в коллективе;
- восстановление антикоррупционной экспертизы проектов НПА.

В октябре 2019 года Казахстан стал 50-м членом инициативы Совета Европы «Группа государств против коррупции» (ГРЕКО). По итогам 2019 года

в рейтинге стран мира по Индексу восприятия коррупции, составленному международной организацией Transparency International, Казахстан впервые набрал 34 балла и занял 113-е место среди 180 стран. По сравнению с 2018 годом страна улучшила индекс на три балла и поднялась на 11 позиций в рейтинге, достигнув исторического максимума. В рамках ежегодного исследования Всемирного банка «Индикаторы государственного управления», оценивающего 214 стран, Казахстан достиг прогресса по индикатору «Контроль коррупции». Процентильный ранг индикатора «Контроль коррупции» составил 36,06 %, что почти вдвое лучше показателя предыдущего года.

На новом этапе реализации антикоррупционной политики предполагается ввести гражданско-правовую ответственность за незаконное обогащение, обязанность всех без исключения государственных служащих публиковать декларации о доходах и расходах, ввести дифференцированную систему поощрения граждан за сообщения о фактах коррупции, а также институт Integrity Check<sup>19</sup>.

**Подходы к оценке эффективности и результативности деятельности государственных служащих.** Легитимность оценки требует регламентирования ее специальными нормативными правовыми актами. В Казахстане неоднократно утверждались правила оценки эффективности деятельности госслужащих (в 2008, 2013, 2015, 2018 годах)<sup>20</sup>. В основе оценки лежат методы измерения и алгоритм проведения оценки. Следует отметить, что в системе госслужбы Казахстана применялись различные подходы и методы оценки. При этом они каждый раз критически пересматривались. Одним из часто обсуждаемых аспектов стала трудоемкость и затратность самого процесса оценки, решением которых считается автоматизация процесса оценки через цифровые платформы. Другим дискуссионным вопросом являются сами критерии и показатели оценки, которые не всегда позволяют объективно и точно оценить деятельность государственного служащего. Зачастую руководители дают субъективную оценку госслужащему либо имеет место уравниловка.

Кроме того, с 2010 года в Казахстане функционирует *система оценки эффективности деятельности центральных государственных и местных исполнительных органов*. В 2017 году совместным приказом Министра национальной экономики и Министра фи-

17 Антикоррупционная стратегия РК на 2015 – 2025 годы. Агентство РК по противодействию коррупции, 2014. [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=31645304](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31645304)

18 100 конкретных шагов. Современное государство для всех. 2015. [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=31977084#pos=18;-48](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31977084#pos=18;-48)

19 Борьба с коррупционерами не должна отодвигать на второй план другие формы и методы противодействия коррупции. 2019. [https://www.kazpravda.kz/interviews/view/borba-s-korrupsionerami-ne-dolzha-otodvigat-na-vtoroi-plan-drugie-formi-i-metodi-protivodeistviya-korrupsii?fbclid=IwAR0Ed34daiiY4bVbJWP5\\_HYAFnZXlz3iZlcWMD22dpX39rZ8nimwsHrj684](https://www.kazpravda.kz/interviews/view/borba-s-korrupsionerami-ne-dolzha-otodvigat-na-vtoroi-plan-drugie-formi-i-metodi-protivodeistviya-korrupsii?fbclid=IwAR0Ed34daiiY4bVbJWP5_HYAFnZXlz3iZlcWMD22dpX39rZ8nimwsHrj684)

20 О некоторых вопросах оценки деятельности административных государственных служащих. Приказ Председателя АДГС и ПК от 16 января 2018 года № 13 <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1800016299>

нансов была пересмотрена первоначальная методика по оценке эффективности достижения целей и показателей бюджетных программ. Вместо нее утверждена действующая, на основе которой составляются рейтинги государственных органов по направлениям оценки.

### **Подготовка и переподготовка кадров для системы государственного управления.**

**Система профессионального и дополнительно образования.** В рамках реализации девятого шага Плана нации<sup>21</sup> в Казахстане выстроена целостная система профессионального развития государственных служащих, предусматривающая подготовку по программам магистратуры и докторантуры, прохождение курсов переподготовки и повышение квалификации.

Программы бакалавриата, магистратуры, докторантуры по образовательным программам «Государственное и местное управление» реализуются более чем в 30 высших учебных заведениях Казахстана. Высшая школа государственной политики Назарбаев Университета (ВШГП) осуществляет подготовку магистров и докторов в области государственной политики и магистров в области государственного управления на английском языке. Слушатели ВШГП — специалисты государственного сектора, международных и неправительственных организаций, а также частного бизнеса.

Подготовка действующих государственных служащих ведется (на основе государственного образовательного заказа и по направлению государственного органа) в Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан и Академии правосудия при Верховном суде Республики Казахстан, слушателями которой являются действующие сотрудники судебной системы.

На сегодняшний день ядро образовательной инфраструктуры по обучению государственных служащих — Академия государственного управления и ее 16 филиалов в регионах. Главная институциональная задача Академии — построение передовой образовательной и исследовательской школы, потенциал и возможности которой способны обеспечить Казахстан профессиональными государственными служащими. Процедуры приема на обучение по востребованным академическим программам постоянно совершенствуются. Процесс отбора включает в себя написание эссе, прохождение тестирования на знание английского языка (APTIS, DuoLingo), интервью на трех языках (казахском, русском и английском) с решением кейса. Применение современных цифровых технологий на этапе отбора слушателей на программы позволяет значительно снизить влияние человеческого фактора на результат.

Магистерские и докторские программы ежегодно пересматриваются и актуализируются в соответствии с меняющейся социальной и экономической реальностью в стране, практическими запросами со стороны государственных органов. В 2019/20 учебном году обучение ведется по программам «Региональное развитие», «Цифровое государственное управление», «Антикоррупционная политика», «Государственная политика и право», «Управление человеческими ресурсами» и др.

С 2005 года Академией государственного управления осуществлено 13 выпусков магистратуры и 8 выпусков докторантуры общей численностью 2351 выпускник, из них 2276 магистрантов и 75 докторантов.

**Профессиональное развитие государственных служащих: нормативная база, цели и принципы.** Вопросы профессионального развития государственных служащих Казахстана определены в ряде нормативных правовых актов, в частности в Законе Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года «О государственной службе Республики Казахстан»; в Законе Республики Казахстан от 27 июля 2007 года «Об образовании»; в Постановлении Правительства Республики Казахстан № 125 от 15 марта 2018 года «Об утверждении Правил подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих»; в Приказе Министра образования и науки Республики Казахстан от 30 октября 2018 года № 595 «Об утверждении Типовых правил деятельности организаций образования соответствующих типов».

Цели профессионального образования государственных служащих определены в статье 34 Закона Республики Казахстан «О государственной службе» и в Постановлении Правительства Республики Казахстан № 125 от 15 марта 2018 года. В соответствии с этим обучение государственных служащих включает в себя подготовку, переподготовку и повышение квалификации. Под подготовкой государственных служащих понимается процесс обучения для получения академической и ученой степени по программам послевузовского образования. Переподготовка государственных служащих — курсы обучения для получения дополнительных профессиональных знаний, под повышением квалификации государственных служащих подразумеваются обучающие семинары для совершенствования их компетенций.

**Основные формы и методы подготовки и переподготовки управленческих кадров для системы государственного управления.** Ежегодно более 30 000 государственных служащих проходят обучение на семинарах повышения квалификации и курсах переподготовки в Академии государственного управления и ее филиалах. Переподготовка осуществляется для двух категорий государственных служащих: для впервые поступивших на административную государ-

21 План нации — 100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ Главы государства Нурсултана Назарбаева. [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=31977084](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31977084)



ственную службу корпуса Б и для впервые назначенных на руководящую административную должность корпуса Б. Обучение по переподготовке проводится в следующих формах: с отрывом от работы, а также с частичным отрывом (очно-дистанционный формат для впервые поступивших на государственную службу). Продолжительность курсов переподготовки составляет не менее 120 академических часов.

Повышение квалификации государственных служащих нацелено на наращивание недостающих профессиональных и личностных компетенций. Направление на обучение по той или иной тематике семинара осуществляется в соответствии с функциональными обязанностями государственного служащего. Обучение реализуется в очном и онлайн-форматах с отрывом от работы, а также без отрыва от работы с применением дистанционных технологий обучения. Продолжительность семинаров составляет от 8 до 80 академических часов. Согласно законодательству, каждый государственный служащий должен пройти повышение квалификации не реже одного раза в три года.

При обучении государственных служащих применяется компетентностная модель обучения как для магистрантов и докторантов, так и для слушателей курсов переподготовки и семинаров повышения квалификации. Все программы обучения Академии выстроены в соответствии с Единой рамкой компетенций, которая включает 14 компетенций, таких как добросовестность, ориентация на потребителя услуг и его информирование, ответственность, системное управление и т.д.

Особенностью образовательных программ и краткосрочных курсов Академии государственного управления является ориентированность на результат и интерактивность методов обучения. Применяемые образовательные технологии включают в себя решение кейсов и ситуационных задач, контент-анализ государственных программ и НПА, разработку проектов по актуальным проблемам государственных органов. Во время обучения используются видеолекции, занятия проводятся с использованием виртуальной и дополненной реальности, интерактивных карт для решения кейсов.

Академией регулярно обновляется контент дисциплин курсов переподготовки и тематику программ семинаров повышения квалификации. Дизайн учебного плана курсов переподготовки включает в себя три модуля обучения: стратегическое мышление, единую рамку компетенций, компетенции будущего.

Создание в 2018 году единой системы профессионального обучения с центром в Академии и 16 филиалами в регионах Казахстана определило переход к единым стандартам и требованиям к профессиональной переподготовке и повышению квалификации госслужащих по всей стране. Академией совместно с филиалами разрабатываются и реализуются образовательные проекты для усиления кадрового потенциала ре-

гионов. Обучение по трансформации регионального развития проводится для акимов районов, городов и руководящего состава местных исполнительных органов. Основная цель программ — развитие профессиональных навыков по применению практических инструментов повышения результативности региональных реформ и формирование у акимов новой культуры трансформационного мышления.

**Формирование кадрового резерва.** В условиях необходимости кардинального повышения эффективности деятельности государственных органов особую роль приобретает развитие потенциала современных управленцев, способных противостоять текущим вызовам и оперативно решать поставленные задачи. Вот почему Академия внедряет лидерские программы для топ-менеджмента государственных органов. В 2020 году планируется реализация программы «Руководитель новой формации» для политических служащих и специальные курсы переподготовки для административных государственных служащих корпуса А совместно с ВШГП Назарбаев Университета. Эти программы нацелены на наращивание потенциала управленцев по таким компетенциям, как глобальное и стратегическое видение, эффективные коммуникации, трансформационное лидерство, системное управление и др.

По инициативе Президента Республики Казахстан Касым-Жомарта Токаева Академией госуправления с сентября по декабрь 2019 года был реализован проект по формированию Президентского молодежного кадрового резерва (ПМКР). Проект нацелен на формирование пула талантов из 300 наиболее подготовленных и опытных молодых людей не старше 35 лет, которые готовы занять руководящие должности в системе государственного управления и квазигосударственного сектора. При возникновении вакансий на высшие административные и политические должности рассматриваются кандидатуры резервистов ПМКР.

Для участия в отборе в резерв первоначальную регистрацию прошли 13 212 человек, из которых 7312 полностью завершили этап регистрации и были допущены к участию в этапах отбора. Отбор претендентов проводился в шесть этапов в онлайн- и офлайн-формате: прием документов участников, тестирование способностей, верификация тестирования, оценка потенциала, собеседование в Экспертной комиссии и утверждение результатов на заседании Национальной комиссии. Для обеспечения прозрачности и транспарентности процесса отбора был создан цифровой портал на [pkrezerv.kz](http://pkrezerv.kz), где каждый кандидат проходил онлайн этапы отбора в удобное для него время и видел все результаты отбора в личном кабинете.

Каждый этап был нацелен на то, чтобы комплексно выявить наиболее подготовленных, талантливых, полных новых идей молодых людей с соответствующими знаниями и опытом. При оценке проектов претендентов учитывались такие компетенции, как



стратегическое мышление, коммуникативные навыки и профессиональный потенциал; при оценке поведения в различных ситуациях — такие компетенции, как анализ и принятие решений, управление деятельностью, лидерство, инновативность и управление изменениями, убедительность. По итогам проекта были отобраны 300 наиболее подготовленных резервистов, из которых 153 к середине 2020 года уже трудоустроены<sup>22</sup>.

**Перспективы развития системы профессионального и дополнительного образования государственных служащих.** В рамках проекта «Цифровая Академия» обучающая база Академии трансформирована в интеллектуально-цифровую платформу: онлайн-обучение, раздача материалов слушателям при помощи мобильного приложения, выдача электронных сертификатов (краткосрочные программы), онлайн-регистрации на дисциплины (магистратура, докторантура) и др.

В перспективе для повышения профессионализма госслужащих предполагается дальнейшее совершенствование действующих программ со значительным фокусом на результативность. Планируется внедрить механизмы оценки компетенций до и после обучения, а также выстраивать конкретные траектории профессионального развития государственных служащих.

После завершения обучения в качестве бонусов для слушателей планируется внедрить услуги по посттренинговому сопровождению, где каждый участник сможет поддерживать связь с преподавателями и получать консультации по реализации новых проектов, применению тех или иных инструментов непосредственно в практической деятельности, организовывать коучинг-сессии и т.д.

### **Особенности цифровой трансформации системы государственного управления. Электронное правительство**

**Концептуальные и правовые основы формирования электронного правительства и предоставления государственных услуг в электронном виде.** Впервые идея цифровизации услуг в стране прозвучала в Стратегии «Казахстан-2030» (октябрь 1997 года) [Медеуов, 2018]. В шестом долгосрочном приоритете Стратегии, касающемся инфраструктуры, было указано: «правительство будет предоставлять по крайней мере минимальный уровень услуг связи отдаленным и слабо развитым районам. Например, транслировать региональные обучающие программы для детей и молодежи. Это будет иметь минимальную себестоимость и принесет в дальнейшем значительную прибыль. На сегодняшний день перед Республикой Казахстан стоит задача создания в первую очередь собственной независимой и эффективной системы телекоммуникационных услуг, конкурентоспособной

в будущем с аналогичными инфраструктурами развитых стран мира»<sup>23</sup>.

Идея цифровизации услуг получила свое развитие в Указе Президента Республики Казахстан «О формировании единого информационного пространства в Республике Казахстан» от 9 декабря 1997 года. В Указе были поставлены задачи по разработке одноименной государственной программы и внесению в республиканский Парламент проектов законодательных актов<sup>24</sup>.

16 марта 2001 года Указом Президента Республики Казахстан утверждается *Государственная программа формирования и развития национальной информационной инфраструктуры Республики Казахстан*, рассчитанная на пять лет (2001–2005). Программа определяется как «первый шаг к глубокому преобразованию в двух базовых секторах: государственном — построение электронного правительства... коммерческом — полномасштабное внедрение электронной коммерции»<sup>25</sup>. В программе также используются понятия «электронный документооборот», «электронная подпись», «электронный архив» и др.

В рамках реализации Программы принимаются законы Республики Казахстан «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» от 7 января 2003 года и «Об информатизации» от 8 мая 2003 года.

Таким образом, к 2003 году в Казахстане определились три ключевых инструмента цифровизации: послания Главы государства, в которых задаются концептуальные рамки цифровизации, отраслевая программа развития, которая трансформирует концепт в план мероприятий и обосновывает его финансирование, и законодательная инициатива, определяющая правовое поле цифровизации. В 2008 году происходит консолидация четвертого инструмента цифровизации — национальных институтов развития в данной сфере.

**Этапы и показатели развития электронного правительства, предоставления услуг в электронном виде, информационной открытости органов власти.** 19 марта 2004 года в Послании Президента народу Казахстана «К конкурентоспособному Казахстану, конкурентоспособной экономике, конкурентоспособной нации» поставлена задача по формированию электронного правительства. «Пора на деле приступить к формированию электронного правительства. Это небольшое по численности правительство, прозрачное в своей деятельности. Оно позволит сократить контакты между населением и чиновниками, повысит качество и уменьшит сроки оказания услуг. Это приведет к новой административной форме и сокращению госаппарата»<sup>26</sup>.

23 [http://adilet.zan.kz/rus/docs/K970002030\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/K970002030_)

24 [https://zakon.uchet.kz/rus/docs/U970003787\\_](https://zakon.uchet.kz/rus/docs/U970003787_)

25 [https://zakon.uchet.kz/rus/docs/U010000573\\_](https://zakon.uchet.kz/rus/docs/U010000573_)

26 [http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses\\_of\\_president/postanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-19-mart-2004-g\\_1342416361](http://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/postanie-prezidenta-respubliki-kazakhstan-n-a-nazarbaeva-narodu-kazakhstana-19-mart-2004-g_1342416361)

22 Национальный доклад о состоянии государственной службы в РК. 2020. АДГС. С. 16.

В рамках реализации Послания 2004 года разрабатывается *Концепция электронного правительства*, одобренная на заседании Правительства Республики Казахстан 8 июня 2004 года. В том же году принимается *Государственная программа формирования электронного правительства в Республике Казахстан на 2005–2007 годы*, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан 10 ноября 2004 года. Основная идея программы — построение через электронное правительство прогрессивного информационного Казахстана<sup>27</sup>. В приложении к программе дан перечень из 85 базовых услуг электронного правительства.

11 января 2007 года принимается новый Закон Республики Казахстан «Об информатизации», который «устанавливает правовые основы информатизации, регулирует общественные отношения, возникающие при создании, использовании и защите электронных информационных ресурсов и информационных систем»<sup>28</sup>.

В продолжение Программы формирования электронного правительства, которая заканчивалась в 2007 году, принимается Программа развития электронного правительства на 2008–2010 годы, утвержденная Постановлением Правительства Республики Казахстан 30 ноября 2007 года.

3 июля 2008 года постановлением Правительства Республики Казахстан создается АО «Национальный инфокоммуникационный холдинг «Зерде» — в результате реорганизации АО «Национальный научно-технологический холдинг «Самгау». Происходит консолидация государственных институтов развития в сфере информационных технологий. В том же 2008 году в структуру холдинга «Зерде» вошли АО «Национальные информационные технологии» и «Центр электронной коммерции». В 2009 году при холдинге образован Научно-исследовательский институт информационных технологий, в 2012 году — Фонд развития информационно-коммуникационных технологий. В том же 2012 году начал действовать Технический комитет по стандартизации в сфере информационных технологий<sup>29</sup>.

Программу развития электронного правительства сменяет *Программа по развитию информационных и коммуникационных технологий в Республике Казахстан на 2010–2014 годы*, утвержденная Постановлением Правительства Республики Казахстан 29 сентября 2010 года. В свою очередь, Программа по развитию информационных и коммуникационных технологий досрочно утратила силу в связи с принятием *Государственной программы «Информационный Казахстан–2020»*, утвержденной Указом Президента Республики Казахстан 8 января 2013 года.

24 ноября 2015 года принимается новый Закон Республики Казахстан «Об информатизации», кото-

рый «регулирует общественные отношения в сфере информатизации, возникающие на территории Республики Казахстан между государственными органами, физическими и юридическими лицами при создании, развитии и эксплуатации объектов информатизации, а также при государственной поддержке развития отрасли информационно-коммуникационных технологий»<sup>30</sup>.

11 апреля 2016 года в рамках реализации Закона «Об информатизации» Постановлением Правительства АО «Национальный инфокоммуникационный холдинг «Зерде» определен сервисным интегратором «электронного правительства»<sup>31</sup>.

12 декабря 2017 года Постановлением Правительства Республики Казахстан утверждается *Государственная программа «Цифровой Казахстан» на 2018–2022 годы*. Основанием для разработки программы стало послание Президента Республики Казахстан «Третья модернизация Казахстана: глобальная конкурентоспособность» 31 января 2017 года. Долгосрочной целью программы является «создание условий для перехода экономики Казахстана на принципиально новую траекторию развития, обеспечивающую создание цифровой экономики будущего»<sup>32</sup>. С началом реализации Программы «Цифровой Казахстан» 5 июля 2018 года Указом Президента утратила силу Программа «Информационный Казахстан–2020».

В рейтинге EGDI 2018 года Казахстан занял 39-е место (EGDI 0,7597) из 193 стран. Показатель развития онлайн-сервисов в стране составил 0,8681, ИКТ-инфраструктуры — 0,5723, человеческого капитала — 0,8388. В рейтинге EGDI 2016 года Казахстан занимал 33-е место, в EGDI 2014 года — 28-е место.

Открытое правительство в Казахстане функционирует в виде системы порталов: «Открытые данные» (data.egov.kz), «Открытые нормативные правовые акты» (legalacts.egov.kz), «Открытый диалог» (dialog.egov.kz), «Открытые бюджеты» (budget.egov.kz), «Оценка эффективности деятельности государственных органов» (evaluation.egov.kz). «Целью Открытого правительства является создание прозрачного подотчетного государства, расширение прав и возможностей граждан в управлении государством, усиление борьбы с коррупцией, а также использование новых технологий для повышения эффективности государственного управления»<sup>33</sup>.

**Формы, методы, ключевые информационные технологии предоставления государственных услуг.** Государственная корпорация «Правительство для граждан» предоставляет государственные услуги посредством 348 фронт-офисов Центров обслу-

27 [http://adilet.zan.kz/rus/docs/U040001471\\_](http://adilet.zan.kz/rus/docs/U040001471_)

28 [https://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=30085759#pos=29;-46](https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30085759#pos=29;-46)

29 <https://www.zerde.gov.kz/holding/history/>

30 [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=33885902#pos=4;-59](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33885902#pos=4;-59)

31 <https://www.zerde.gov.kz/holding/history/#hcq=kcwhjZq>

32 [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=37168057#pos=52;-69](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37168057#pos=52;-69)

33 [https://egov.kz/cms/ru/articles/communications/open\\_gov](https://egov.kz/cms/ru/articles/communications/open_gov)

живания населения (ЦОН), 16 специализированных, 17 миграционных и 18 цифровых ЦОНов, а также 1656 отделений Казпочты для приема и выдачи документов. Приоритетной задачей единого провайдера государственных услуг является оптимизация и автоматизация процессов, позволяющих свести к минимуму участие человека в предоставлении государственных услуг.

В рамках оптимизации и автоматизации госуслуг осуществляется переход от принципа «одного окна» к принципу «одного заявления», то есть услуги начинают предоставляться в *проактивном режиме*. Получил расширение *композитный подход*, то есть несколько сопутствующих услуг предоставляются в комплексе. Осуществляется автоматическое обновление базы данных, например при переименовании улиц или населенных пунктов адреса изменяются по умолчанию. Продвигается *принцип экстерриториальности* оказания государственных услуг. Например, услуги по регистрации актов гражданского состояния можно получать, находясь в любом регионе страны. Активно используется мобильное приложение электронного правительства eGov Mobile, позволяющее получить электронные услуги на смартфоне. Несмотря на то что через мобильное приложение доступна пока 31 услуга/сервис, или 4 % от всего объема услуг, в базе мобильных граждан на конец 2019 года зарегистрировано 7,9 млн человек. В целом автоматизация и оптимизация государственных услуг ведет к снижению рисков коррупции.

**Направления цифровой трансформации системы государственного управления и перспективы развития цифрового государства.** Переход на цифровое государство — это преобразования функций государства как инфраструктуры предоставления услуг населению и бизнесу, предвосхищая его потребности. В направлении «государство — гражданам» — внедрение безбумажного документооборота, электронной биржи труда, информационной системы «Единый госкадастр недвижимости», электронного здравоохранения. В направлении «государство — бизнесу» — внедрение единого окна по экспортно-импортным операциям, цифровизация поддержки малого и среднего бизнеса, виртуальный склад. В направлении «цифровизация внутренней деятельности госорганов» — развитие платформы электронного правительства, предупреждение правонарушений. В направлении «умные города» — внедрение электронных коммунальных служб, реализация концепции «умный город» в пяти городах Казахстана, эталонный стандарт «умных городов»<sup>34</sup>.

Одним из ключевых показателей реализации программы «Цифровой Казахстан», непосредственно связанным с государственной службой, является улучшение качества и увеличение количества госуслуг,

предоставляемых онлайн. Что, в свою очередь, позволит снизить бюрократию и коррупцию, а также сделать госорганы более эффективными и открытыми. До конца 2020 года планируется довести количество доступных через интернет государственных услуг до 90 %. На конец 2019 года этот показатель составлял 80 %.

С другой стороны, кризис, связанный с пандемией коронавируса COVID-19, выявил ряд острых проблем, на решении которых программа «Цифровой Казахстан» должна быть сфокусирована в первую очередь. Это повышение общей цифровой грамотности населения Казахстана с одновременным расширением цифровой доступности качественного образования и здравоохранения.

### **Доверие граждан политическим институтам и вовлеченность населения в процессы принятия государственных решений**

**Уровень доверия граждан к деятельности органов государственной власти.** Как показывают результаты различных социологических исследований за последние десять лет<sup>35</sup>, в целом общий государственный курс в Казахстане традиционно пользуется широкой поддержкой населения страны. В основном это связано с личностным фактором — высокой степенью доверия граждан Казахстана руководству страны, чью политику население в большинстве поддерживает и одобряет.

Насколько последовательно население Казахстана в восприятии действий Главы государства, видно по данным исследования ОФ ЦСПИ «Стратегия» (**рисунки 12**)<sup>36</sup>. Здесь представлены рейтинг Первого Президента Республики Казахстан Нурсултана Назарбаева начиная с 2007 года и рейтинг Президента Республики Казахстан Касым-Жомарта Токаева в I квартале 2020 года (74 %), который также сопоставим с рейтингом Нурсултана Назарбаева.

Такое восприятие населения обусловлено той значительной ролью личностного фактора в политических процессах в стране, определяющее влияние на которые в Казахстане оказывал и продолжает оказывать Президент страны.

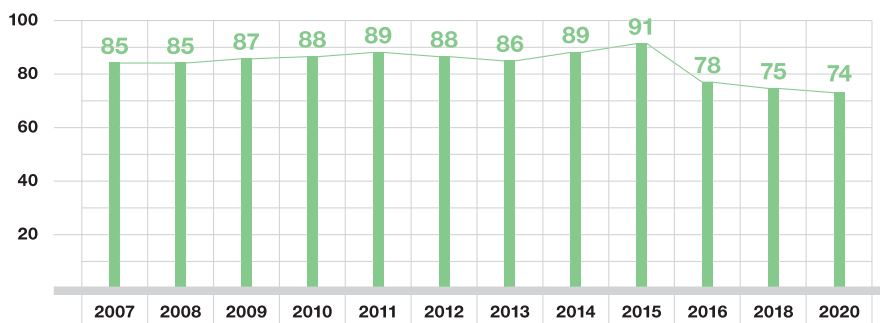
35 Социологические исследования, включающие оценку уровня доверия власти, проводились Казахстанским институтом стратегических исследований при Президенте РК («Уровень социальной конфликтности: потенциальные риски и угрозы», 2010; «Современный Казахстан: общественное мнение», 2011 и др.), ОФ «Международный институт региональных исследований «Открытое общество» («Уровень поддержки государственной политики в общественном сознании», 2013 и др.). С марта 2009 года ОФ «ЦСПИ «Стратегия» на основе экспертных оценок составляет рейтинг влияния политиков и управленцев центрального уровня.

36 <https://www.ofstrategy.kz/ru/research/politic-research/item/680-president-tokaev-na-poroge-novogo-obshchestvennogodogovora>



**Рисунок 12. Уровень доверия Президенту Казахстана (% , доля ответов «Да, одобряю»)**

**Figure 12. Level of trust in the President of Kazakhstan (in %, the share of answers “Yes, I approve”)**



Традиционно вслед за Главой государства в рейтинге идут Правительство и Парламент (**рисунок 13**)<sup>37</sup>.

Оценка деятельности местных исполнительных органов власти ранжируется в рейтингах акимов (см. также исследования ОФ ЦСПИ «Стратегия»), а также в социологических исследованиях регионального масштаба. Здесь уровень доверия со стороны населения местным органам власти в среднем выше 50 %.

В целом деятельность всех органов государственной власти в Казахстане оценивается в большей степени положительно. Уровень доверия населения базируется на восприятии гражданами ситуации в стране в целом. Последние замеры оценки населением экономического положения в стране (февраль-март 2020 года)<sup>38</sup> показали, что большая половина опрошенного населения (56 %), несмотря на усиливающийся общий негативный фон, оценили экономическое положение страны как среднее, 24 % — как хорошее (**рисунок 14**).

Таким образом, общая оценка органов власти Республики Казахстан со стороны населения максимально позитивная. Это дает властям карт-бланш на проведение государственной политики.

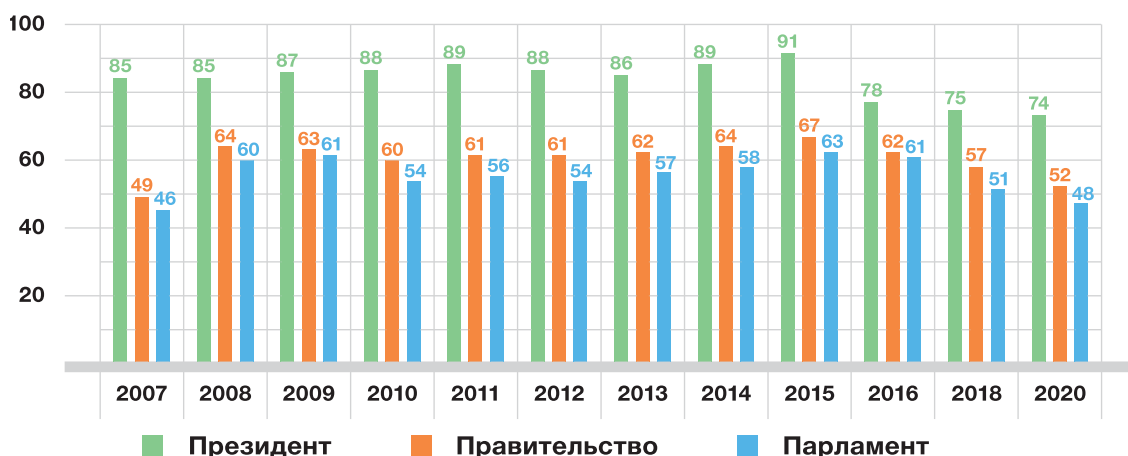
**Формы и механизмы обеспечения открытости и подотчетности центральных и местных государственных органов гражданам.** На сегодняшний день механизм обеспечения открытости и подотчетности органов государственного управления в Казахстане предусматривает:

- транспарентность деятельности через доступ к результатам работы госслужащих по интернету (электронное правительство — центральный и региональный уровни), информационные бюллетени (в районных и местных органах власти) и посредством периодической отчетности госорганов, а также практику ежегодных отчетов акимов перед населением;
- повышение требований к профессиональным характеристикам при приеме на госслужбу;
- организацию и проведение курсов по повышению квалификации и переквалификации госслужащих на базе Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан;
- организацию общественного мониторинга качества деятельности госорганов;
- обязательное декларирование доходов для госслужащих и совершеннолетних членов их семей, а также предоставление данных о финансовом состоянии ближайших родственников (родители, сестры, братья).

Крайне важными мерами по улучшению системы госуправления стало проведение реформ: в судебно-правовой сфере — направленных на независимость, неподкупность и открытость судов, строгое выполнение судебных решений, укрепление законности и правопорядка; в сфере правоохранительных структур — с целью ограничения произвола и коррупции; в сфере контрольно-ревизионных структур — для

**Рисунок 13. Уровень доверия Правительству Казахстана (% , доля ответов «Да, одобряю»)**

**Figure 13. Level of trust in the Government of Kazakhstan (in %, the share of answers “Yes, I approve”)**



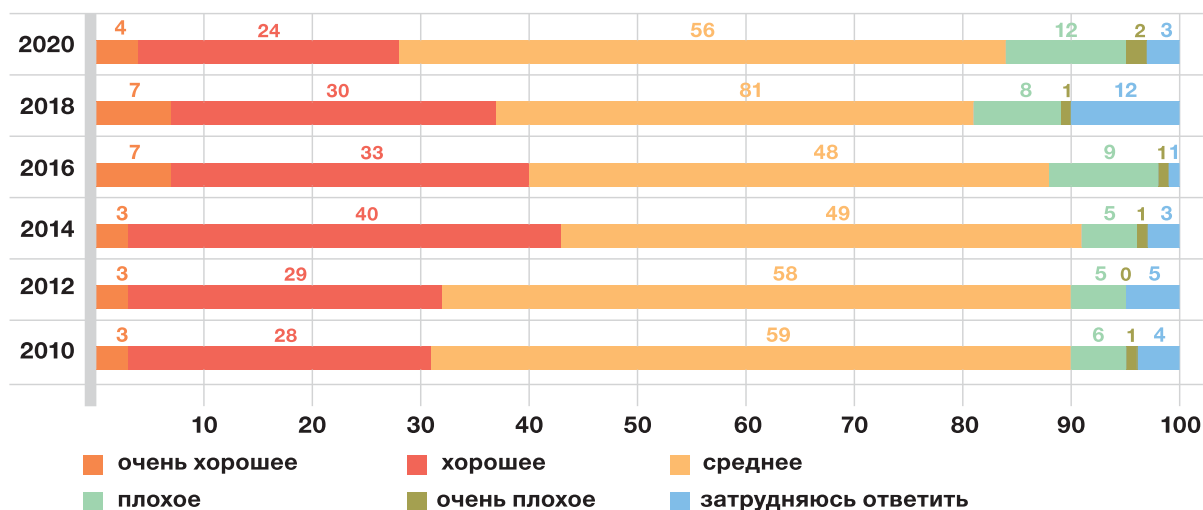
37 Там же.

38 Там же.



Рисунок 14. Оценка жителями страны экономического положения (%)

Figure 14. Assessment of the economic situation by residents of the country (%)



усиления контроля за финансовыми потоками и расходованием бюджетных средств.

**Степень и способы вовлеченности граждан в процессы принятия государственных решений и управления государством.** Характер взаимоотношений общества с государством остается наиболее важным фактором, который будет оказывать определяющее влияние на динамику и особенности развития Казахстана в ближайшие годы.

За годы политической трансформации Казахстана степень политического участия граждан страны возросла. Это происходило путем последовательной реализации следующих направлений:

- Дальнейшее развитие в стране выборной демократии и расширение политического участия граждан.
- Дальнейшая реализация принципа разделения трех ветвей власти в направлении усиления полномочий представительной власти страны.
- Децентрализация государственной власти в направлении разграничения полномочий между ее уровнями.
- Дальнейшее развитие многопартийности и политического плюрализма в стране.
- Дальнейшее развитие и укрепление институтов гражданского общества.

Развитие каждого из указанных направлений нацелено на достижение следующих результатов.

**1. Развитие выборной демократии и расширение политического участия граждан:**

- повышение прозрачности процедуры выборов в глазах избирателей;
- активизация конструктивного участия населения в выборах;
- постепенное возрастание в глазах населения электоральной привлекательности парламентских партий, с одной стороны, и общественной значимости Парламента — с другой;

- повышение легитимности власти как рекрутируемой на основе предпочтений избирателей.

**2. Дальнейшая реализация принципа разделения трех ветвей власти:**

- повышение статуса Парламента и его роли в общественно-политической жизни страны;
- усиление влияния Парламента на протекание и характер политического процесса;
- становление Парламента как основного оператора выражения интересов гражданского общества.

**3. Децентрализация государственной власти:**

- разграничение полномочий между местными представительными и исполнительными органами государственной власти;
- расширение реальных полномочий низового уровня местных исполнительных органов государственной власти.

**4. Дальнейшее развитие многопартийности и политического плюрализма в стране:**

- упорядочение процесса создания фракций в Парламенте.

**5. Дальнейшее развитие и укрепление институтов гражданского общества:**

- создание многоуровневой системы отношений между государственными органами и институтами гражданского общества, основанных на вертикальном и горизонтальном разграничениях;
- развитие институтов гражданского общества в регионах путем выработки механизмов их взаимоотношений с органами местного управления и самоуправления.

### Краткое резюме

Вызовы модернизации государственного управления Республики Казахстан отражены в действующих стратегических документах. В Стратегии «Казахстан-2050» отмечается, что казахстанское общество достигло

зрелости, качественно изменилась парадигма задач, которые предстоит решать государству. Управляемое прогнозирование превращается в важный инструмент развития государств в нынешнее нестабильное время. В Стратегическом плане развития до 2025 года определено, что необходимо добиться качественного и устойчивого подъема экономики, ведущего к повышению благосостояния людей на уровень стран ОЭСР, при этом важным ориентиром названы Цели устойчивого развития ООН. Государство выдвигается на новый уровень управления экономическим ростом. Определяющим фактором успеха становится способность государственных органов управлять изменениями общенационального масштаба, быть инициатором и проводником изменений в стране.

Центральной проблемой является преодоление неэффективности госуправления в условиях кардинального изменения прежней управленческой модели. Система государственного управления в Республике Казахстан уже долгий период находится в состоянии реформирования, главной целью которого провозглашено повышение уровня и качества жизни населения.

Реформа государственного управления — это комплексная модернизационная задача, решение которой возможно только при условии консолидации усилий всех ведомств и конструктивных политических сил, бизнеса и гражданского общества.

Система госуправления в Казахстане стоит на пороге сокращения численности государственных служащих. Уменьшение численности не должно привести к провалу в сервисном обслуживании. Сокращение людей должно быть компенсировано организацион-

ными и технологическими достижениями «гибких» правительств. Адаптивное госуправление, которое разделяет услуги, труд и ресурсы, используя сетевые подходы, может стать оптимальным решением, то есть эффективным и инновационным. Политическая, законодательная и регулирующая структуры и процессы должны быть перепроектированы и согласованы с динамикой сетевого мира.

Информационная инфраструктура должна поддерживать новые способы сотрудничества, обмена информацией и интенсивного управления. Гибкое, оптимальное и технологичное госуправление, отвечающее принципу «Начни изменения с себя»<sup>39</sup>, будет привлекательным для нового поколения граждан, чья гражданская и политическая ответственность выходит за границы частных интересов и чье желание изменить повседневную жизнь в обществе к лучшему требует наличия адекватных и действенных инструментов общенационального масштаба.

Мир, а вместе с ним и общество кардинально меняются. Прежние подходы и инструменты в системе госуправления стремительно теряют свою эффективность. Новые алгоритмы функционирования госорганов, построенных на тесном взаимодействии с гражданским сектором и бизнес-сообществом, позволят на системной основе находить наиболее эффективные решения как текущих проблем, так и постановки долгосрочных задач будущего развития.

39 Указ Президента РК от 15 февраля 2018 года № 636 «Об утверждении Стратегического плана развития Республики Казахстан до 2025 года». [https://online.zakon.kz/m/document/?doc\\_id=38490966#sub\\_id=407](https://online.zakon.kz/m/document/?doc_id=38490966#sub_id=407)

## Литература

- Байменов А.М. Государственная служба. Международный опыт. Казахская модель. Астана, 2013.
- Бурлаков Л.Н. Модернизация системы регионального и местного самоуправления в Казахстане. Астана, 2006.
- Конституция РК. Комментарий / Под руководством д.ю.н. Г.С. Сапаргалиева. Алматы: Жеты Жаргы, 1998.
- Медеев Ж.К. Хронология цифровизации государственного управления в Казахстане. Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан. 2018. <https://www.apa.kz/download/carip/hronologiya-cifrovizacii-gos-upr-v-kz.pdf>

## References

- Baymenov A. M. Public service. International experience. Kazakhstan model. Astana. 2000. In Russian
- Burlakov L. N. Modernization of the system of regional and local self-government in Kazakhstan. Astana, 2006. In Russian
- Constitution of the Republic of Kazakhstan. Commentary / with assistance of Sapargaliev G.S., Doctor of Law. Almaty. Jeti Jargi. 1998. In Russian
- Medeev Zh. K. Chronology of digitalization of public administration in Kazakhstan. Academy of Public Administration under the President of the Republic of Kazakhstan. 2018. <https://www.apa.kz/download/carip/hronologiya-cifrovizacii-gos-upr-v-kz.pdf>. In Russian

- Benchmarking Civil Service Reform in Kazakhstan. OECD, 2018. <https://doi.org/10.1787/9789264288096-en>
- Ivanov I. Rethinking International Security for a Post-Pandemic World, 20 April 2020. <https://carnegieendowment.org/2020/04/20/rethinking-international-security-for-post-pandemic-world-pub-81584>
- Kosherbayeva A., Zharkinbayev Z. Problems in evaluating accuracy and consistency of macroeconomic forecasts // Problems and Perspectives in Management, 2018, 16 (2), 102–112, DOI: 10.21511/ppm.16(2).2018.10

- Benchmarking Civil Service Reform in Kazakhstan. OECD, 2018. <https://doi.org/10.1787/9789264288096-en>. In English
- Ivanov I. S. Rethinking International Security for a Post-Pandemic World, April 20, 2020. <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/rethinking-international-security-for-a-post-pandemic-world/> In Russian
- Kosherbayeva A., Zharkinbayev Z. Problems in evaluating accuracy and consistency of macroeconomic forecasts. *Problems and Perspectives in Management*. 2018. Vol. 16 (2). P. 102–112. In English



**ГРУЗИЯ**

საქართველო



# ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА. Грузия

**НИКОЛАЙ ЮРЬЕВИЧ СИЛАЕВ**, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник Института международных исследований

Московский государственный институт международных отношений (Университета) МИД России (МГИМО) (Российская Федерация, 119454, Москва, проспект Вернадского, 76)

**ДАРЬЯ ВИКТОРОВНА КОВАЛЕВА**, эксперт Института международных исследований

Московский государственный институт международных отношений (Университета) МИД России (МГИМО) (Российская Федерация, 119454, Москва, проспект Вернадского, 76)

**Аннотация:** Статья посвящена становлению государственности независимой Грузии. Авторы анализируют историю строительства грузинского государства последних 30 лет, отмечая объективные факторы, которые препятствуют скорому и успешному экономическому восстановлению и развитию, однако не остались без внимания и промахи и ошибки властей страны. Одной из сложностей Грузии остается демографическая проблема, а экономический спад после крушения Советского Союза в этой стране был одним из самых глубоких, географические условия требуют от правительства значительных инвестиций в инфраструктуру, внешняя торговля Грузии отличается значительным отрицательным салдо. Несмотря на перечисленные сложности, страна демонстрирует неплохую экономическую динамику и довольно быстро восстановилась после кризиса 2008—2009 годов. Авторы подчеркивают, что по качеству государственного управления Грузия значительно опережает многие постсоветские страны, и связывают это с решительно проводимыми реформами и тесным сотрудничеством с Европейским союзом. После 2012 года началось создание системы профессиональной и политически нейтральной государственной службы, была проведена реформа местного самоуправления, предоставившая гражданам больше механизмов влияния на политику местных властей. Авторы резюмируют, что прогресс в качестве государственных институтов на фоне весьма неблагоприятных экономических условий заслуживает внимательного изучения.

**Ключевые слова:** Грузия, государственность, экономика, система государственного и муниципального управления, государственная и муниципальная служба, административная реформа

## EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE POST-SOVIET COUNTRIES. GEORGIA

**NIKOLAY YURIEVICH SILAEV**, Cand. of Sci. (History), Senior Research Fellow of the Institute for International Studies Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) (76, Prospekt Vernadskogo, Moscow, 119454, Russian Federation)

**DARIA VIKTOROVNA KOVALEVA**, Expert at the Institute for International Studies

Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University) (76, Prospekt Vernadskogo, Moscow, 119454, Russian Federation)

**Abstract:** The article examines the formation of the statehood in independent Georgia. The authors study the history of the formation of the Georgian state over the past 30 years, noting both objective factors that hinder rapid economic development and recovery, as well as the obvious mistakes of the country's authorities. One of the most crucial Georgia's problems is still the demographic problem, the economic recession after the collapse of the Soviet Union was one of the deepest, the geographical conditions of the country force the government to invest much to infrastructure, and in the field of foreign trade, Georgia has a significant negative balance. Despite the listed difficulties, after the 2008 — 2009 crisis, the country showed positive economic dynamics and recovery rates. The authors emphasize that the quality of public administration in Georgia is much better than in many other post-Soviet countries; they associate this with the ongoing reforms and close cooperation with the European Union. After 2012, a special work was carried out to create a system of professional and politically neutral civil service together with a reform to reorganize local self-government, which allowed the citizens of the country to have greater influence over local government policies. The authors conclude that the progress in the field of state institutions, against the background of unfavorable economic conditions, deserves a particular study.

**Keywords:** Georgia, statehood, economy, the system of state and municipal administration, state and municipal service, administrative reform



### Общая характеристика страны

Грузия расположена в западной части Закавказья и отличается большим разнообразием природных и климатических условий. Западная часть Грузии, Колхидская низменность, ограниченная с севера Главным Кавказским хребтом, а с юга — Малым Кавказом, принадлежит бассейну Черного моря. Субтропический климат с обильными осадками благоприятен для сельского хозяйства, но множество заболоченных пространств исторически препятствовало его развитию. Значительные программы по осушению болот были развернуты только в советскую эпоху, когда на западе Грузии было организовано товарное производство субтропических культур и чая. В настоящий момент Колхидская низменность разделена между Грузией и Абхазией; граница проходит по реке Ингури (Ингур).

Географически Западная Грузия примыкает к Черному морю и наряду с причерноморскими степями входит в северо-восточную оконечность этого региона. Однако особенности Колхидской низменности исторически препятствовали ее активной колонизации. По всему кавказскому побережью Черного моря береговая линия отличается низкой изрезанностью и небольшим числом удобных бухт. Непосредственно к морю примыкают обширные заболоченные территории, которые на большей части своей истории были плохо пригодны для производящего хозяйства и проживания.

Восточная часть Грузии отделена от Западной Лихским (известным также под названием Сурамский) хребтом, связывающим Большой Кавказ с Малым. Он разделяет бассейны Черного и Каспийского морей. Хребет невысок (наивысшая точка — менее 2 тыс. м). Однако в зимние месяцы из-за обильных осадков транспортное сообщение иногда прекращается. В минувшем десятилетии правительство Грузии прилагало большие усилия к наращиванию транспортной связности страны, вкладывая средства в инфраструктуру.

Восточную часть Грузии с севера обрамляет Большой Кавказ, с юга она продолжается до Армянского нагорья, входящего в систему Переднеазиатских нагорий. Южные склоны Кавказа понижаются постепенно с севера на юг, и Восточная часть Грузии отличается от Западной более изрезанным рельефом. Долина реки Куры, на которую приходится почти весь сток рек Восточной Грузии,

## ГРУЗИЯ



**57 200 км<sup>2</sup>**



**3 716 900 человек**

130-е место в мире



На севере с Грузией граничат Российская Федерация и Республика Южная Осетия, на северо-востоке — Российская Федерация, на северо-западе — Республика Абхазия, на востоке и юго-востоке — Азербайджан, на юге — Армения и на юго-западе — Турция. С запада Грузия омывается Чёрным морем.



открывает эту часть страны Каспию. Климат Восточной Грузии более сухой и континентальный по сравнению с Западной.

Грузия — небольшая страна, ее площадь составляет 57 тыс. км<sup>2</sup> без Абхазии и Южной Осетии (69,7 тыс. км<sup>2</sup>, включая территории этих стран, на которые претендует Грузия). Значительная часть ее площади занята горами, и лишь сравнительно небольшая часть земли пригодна для обработки. Площадь пахотной земли в Грузии значительно сократилась за последнее тридцатилетие и в 2017 году, по данным FAO, составляла 324 тыс. га, или 4,6% ее общей площади (показатель 1992 года — 795 тыс. га, 11,4%)<sup>1</sup>. Несмотря на благоприятный климат и плодородные почвы, Грузия не может самостоятельно обеспечить себя продовольствием.

Горный ландшафт Грузии ограничивает ее сухопутные транспортные связи с соседними странами. Единственный действующий сухопутный пограничный переход с Россией в Верхнем Ларсе сталкивается со значительной нагрузкой и иногда перестает работать из-за погодных условий. Транспортные маршруты через территории Абхазии и Южной Осетии не действуют в качестве транзитных. В советскую эпоху Грузия была связана с Турцией железной дорогой, проходившей по территории Армении. Однако эта дорога не действует с начала 1990-х годов, границы Армении с Азербайджаном и Турцией закрыты. Лишь в 2017 году было

<sup>1</sup> <http://www.fao.org/faostat/ru/#country/73>

открыто железнодорожное движение на маршруте Тбилиси — Карс, для чего были построены новые пути. До этого времени транспортное сообщение с Турцией шло или по морю, или через пограничный переход Сарпи на побережье Черного моря. В то же время благодаря своим черноморским портам Поти и Батуми Грузия играет роль транзитного государства для Армении и Азербайджана.

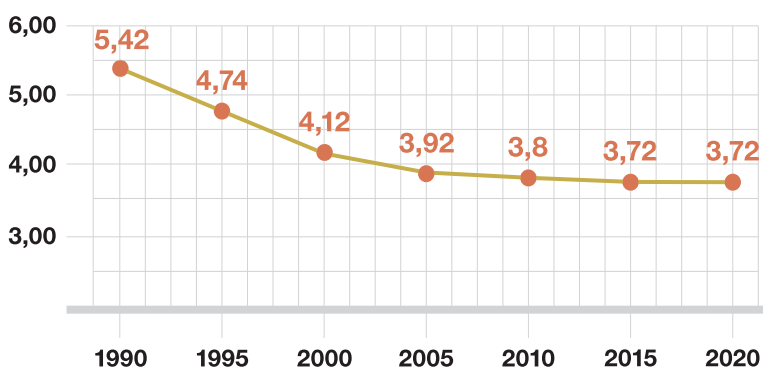
Постсоветское тридцатилетие было драматичным для населения Грузии (рисунки 1). Страна потеряла значительную часть населения. Если перепись 1989 года зафиксировала в Грузии 5,4 млн чел.<sup>2</sup>, то последняя перепись, проведенная в ноябре 2014 года, дала результат в 3,7 млн чел.<sup>3</sup> Таким образом, население Грузии сократилось на 1,7 млн чел., или почти на 30% от первоначальной численности. Незначительный рост населения в 2014–2018 годах, зафиксированный текущим учетом, не мог компенсировать эти потери и в последующие годы обратился вспять<sup>4</sup>.

Свой вклад в снижение численности населения Грузии внесло отделение Абхазии и Южной Осетии, население которых не учитывается в грузинской статистике. Однако этот вклад был невелик на фоне массовой эмиграции. По оценке демографов, только в 1990–1996 годах миграционный отток из Грузии составил почти 1,4 млн чел. [Кутелия, Меладзе, Цуладзе, 1997. С. 186–191]. Страну покидали в основном люди трудоспособного возраста. Это обстоятельство наряду с экономическими трудностями вызвало падение рождаемости и прирост смертности в стране, а также значительное старение населения [Сулаберидзе, 2001. С. 114–117].

Поменялся и этнический состав населения Грузии. За первые десять лет независимости страна стала более гомогенной в этническом плане. Согласно результатам переписи 1989 года, грузины составляли 70,1% населения Грузинской ССР. Перепись 2002 года дала цифру 83,8%. Резко сократилась численность русских, которые на исходе советской эпохи были пятой по численности этнической группой (с 6,3 до 1,5%). Из состава населения практически исчезли абхазы (1,8% в 1989 году и 0,1% в 2002 году), перепись 2002 года не проводилась на территории Абхазии, а численность абхазского населения в Грузии за пределами Абхазской АССР и в советскую эпоху была невелика. Осетинское население сократилось с 3 до 0,9%, что отражало не

Рисунок 1. Численность населения Грузии, 1995–2020

Figure 1. The population of Georgia, 1995–2020



только потерю Южной Осетии, но и массовый исход осетинского населения из внутренних районов Грузии. Незначительно выросла доля азербайджанцев в составе населения — с 5,7 до 6,5%, что связано с характерным для этой этнической группы в Грузии сравнительно большим естественным приростом [Путкардзе, Вуркадзе, 2007. С. 71–74].

Войны в Абхазии и Южной Осетии внесли свой вклад в тяжелую демографическую ситуацию в Грузии. По подсчетам В.И. Мукомеля, потери сторон в грузино-абхазском и грузино-осетинском конфликтах начала 1990-х составили 13,1 тыс. чел. Численность внутренне перемещенных лиц по итогам двух конфликтов составила 282 тыс. чел., еще 39 тыс. покинули места своего проживания, но позже вернулись [Мукомель, 1999. С. 66–71]. В результате войны 2008 года еще 26 тыс. чел. покинули грузинские села в Южной Осетии; в 2012 году в Грузии были зарегистрированы более 265 тыс. беженцев (внутренне перемещенных лиц в официальной терминологии Грузии) [Челидзе, 2013].

Экономический спад в Грузии после коллапса СССР был одним из наиболее глубоких на всем постсоветском пространстве. В 1992–1994 годах он достиг 65,1%, при этом средняя реальная зарплата сократилась в 10 раз. Грузия потеряла привычные рынки сбыта для продукции сельского хозяйства и пищевой промышленности, что было связано со спадом в странах СНГ, открытием их рынков для поставщиков из других стран. Сельскохозяйственный экспорт Грузии сократился на 90% [Пылин, 2013. С. 86–95]. Грузия пережила масштабную деиндустриализацию. Масштаб сокращения доли промышленности в ВВП страны также был одним из крупнейших на постсоветском пространстве [Вардомский, Пылин, 2014. С. 82].

Особенность экономической динамики Грузии после распада СССР заключалась в ее сравнительно медленном восстановлении. Так, несмотря на энергичные реформы во второй половине 90-х и 2000-х годов, в 2008 году ее ВВП составлял лишь 71,1% от уровня 1990 года. Хуже дело обстояло только в

2 [http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/sng\\_nac\\_89.php?reg=6](http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac_89.php?reg=6)

3 [http://census.ge/files/results/Census\\_release\\_ENG.pdf](http://census.ge/files/results/Census_release_ENG.pdf)

4 [http://pc-axis.geostat.ge/PXweb/pxweb/en/Database/Database\\_Demography\\_Population/01-population-by-self-governed-unit.px/table/tableViewLayout2/?rxid=a69aa65c-9663-4839-8d72-16616a777aea](http://pc-axis.geostat.ge/PXweb/pxweb/en/Database/Database_Demography_Population/01-population-by-self-governed-unit.px/table/tableViewLayout2/?rxid=a69aa65c-9663-4839-8d72-16616a777aea)

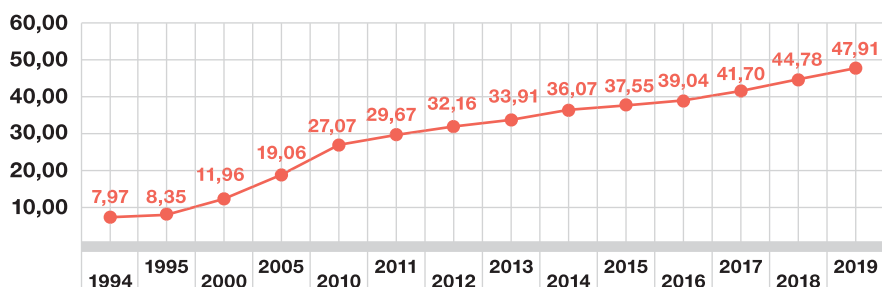
Молдавии (58,2% от ВВП 1990 г.); Украина (76,3%) и Киргизия (98,4%) по этому показателю обгоняли Грузию [Григорьев, Кондратьев, Салихов, 2008. С. 77–95].

Глубокий спад с последующим медленным восстановлением привел к значительным сдвигам в структуре ВВП Грузии. Вдвое снизилась доля промышленности и сельского хозяйства, значительно возросла доля торговли, транспорта, коммуникаций, увеличилась также доля строительства и государственного управления, которое на пике, в 2008 году, составляло 17,2% ВВП [Пылин, 2013. С. 86–95]. Приток иностранных инвестиций был сосредоточен преимущественно в строительстве транзитных трубопроводов Баку — Тбилиси — Карс и Баку — Тбилиси — Эрзерум. Хронической проблемой Грузии остается безработица. По данным Всемирного банка, в 2019 году она составила более 14%, а в периоды экономических кризисов, например в 2009 году, поднималась и до 20% с лишним<sup>5</sup>. Необходимо учесть, что сельские жители, имеющие земельный участок, учитываются грузинской статистикой как самозанятые (76% сельского населения) и не попадают в категорию безработных, хотя существуют, по сути, за счет натурального хозяйства и случайных заработков [Silagadze, 2017. P. 136–141].

В то же время Грузия демонстрирует неплохую экономическую динамику (рисунок 2). Она сравнительно легко пережила экономический кризис 2008—2009 годов (спад в 2009 году составил –3,7% против 14,1% в Армении)<sup>6</sup>. В начале прошлого десятилетия темпы роста ВВП составляли 6,2% (2010) и 7,4% (2011). Ключевую роль в этом быстром восстановлении сыграла масштабная иностранная помощь, оказанная Грузии после войны 2008 года, Брюссельская конференция доноров предоставила Грузии 4,5 млрд долл. (приблизительно четверть ее ВВП) в течение трех лет. В дальнейшем темпы роста упали, однако не опускались ниже 2,9%. Рост

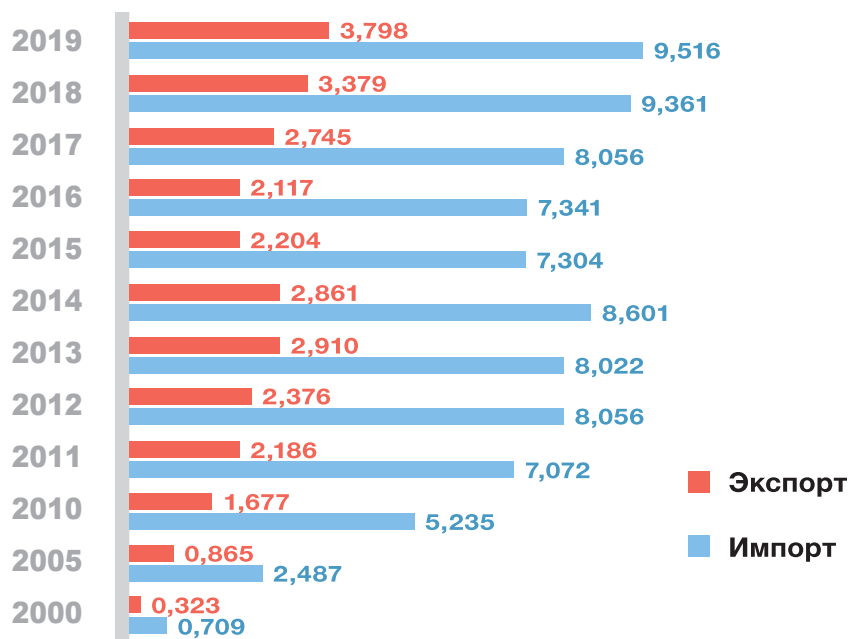
**Рисунок 2. Динамика ВВП Грузии по паритету покупательной способности, 1994–2019**

**Figure 2. GDP dynamics of Georgia at purchasing power parity, 1994–2019**



**Рисунок 3. Товарооборот Грузии, 2000–2019**

**Figure 3. Georgia trade turnover, 2000–2019**



в 2019 году составил 5,1%. Статистика по 2020 году очевидно будет хуже: Грузия сильно зависит от денежных переводов из-за рубежа, экспорта и туризма, а по всем трем направлениям ожидается спад, вызванный пандемией COVID-19.

Внешняя торговля Грузии отличается значительным отрицательным сальдо (рисунок 3). В 2019 году оно составило –5,7 млрд долл. при обороте внешней торговли в 13,3 млрд. ВВП Грузии в тот же период составил 17,7 млрд долл., другими словами, отрицательное сальдо торгового баланса составило 32% ВВП. Этот дисбаланс компенсируется за счет иностранных инвестиций, внешних займов, денежных переводов от граждан Грузии, работающих за рубежом, а также от продажи услуг, в первую очередь в сфере туризма. В. Папава обращает внимание, что в структуре экспорта Грузии большое место занимают легковые автомобили (22%) и ме-

5 <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=GE&view=chart>

6 <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2019&locations=GE-AM-AZ&start=2008&view=chart>

таллолом (8%). При этом автомобили в Грузии не производятся. Таким образом, в составе экспорта учитываются автомобили, которые поступают через территорию Грузии в другие страны — Армению и Азербайджан [Папава, 2013. С. 47–58]. Торговля поддержанными автомобилями — заметная отрасль грузинской экономики, однако очевидно, что за вычетом подобных статей картина грузинского экспорта будет еще менее обнадеживающей.

Россия занимает место второго торгового партнера Грузии по товарообороту (в 2019 году товарооборот составил 1,5 млрд долл., 11% всей грузинской внешней торговли). На первом месте находится Турция (1,8 млрд долл., 13%). За ними с небольшим отрывом идут Китай, Азербайджан и Армения. При этом торговля со странами СНГ занимает треть внешней торговли Грузии, со странами Европейского союза — четверть. Более выражено преобладание стран СНГ в грузинском экспорте, в совокупности они покупают более половины товаров, экспортируемых из Грузии. Это преобладание сохраняется, несмотря на выход Грузии из СНГ и вхождение ее в зону свободной торговли с Европейским союзом<sup>7</sup>.

В экспорте Грузии (рисунок 4) доминирует медная руда (22,3%), автомобили (11,3%, реэкспорт машин в Армению и Азербайджан), ферросплавы (7,4%), вина (6,1%), руды драгоценных металлов (4%).

Импортирует Грузия (рисунок 5) потребительские товары, машины и оборудование, топливо и смазочные материалы, а также значительный объем продовольствия. Лишь некоторые отрасли сельского хозяйства страны обладают экспортным потенциалом, однако в целом Грузия не может обеспечить себя продовольствием.

**Краткая политическая, социальная и культурная справка.** В постсоветскую эпоху Грузия пережила очень сложную и болезненную трансформацию, включавшую в себя три гражданские войны (конфликты в Абхазии и Южной Осетии, конфликт между сторонниками и противниками первого президента Грузии З. Гамсахурдиа). Грузия находится

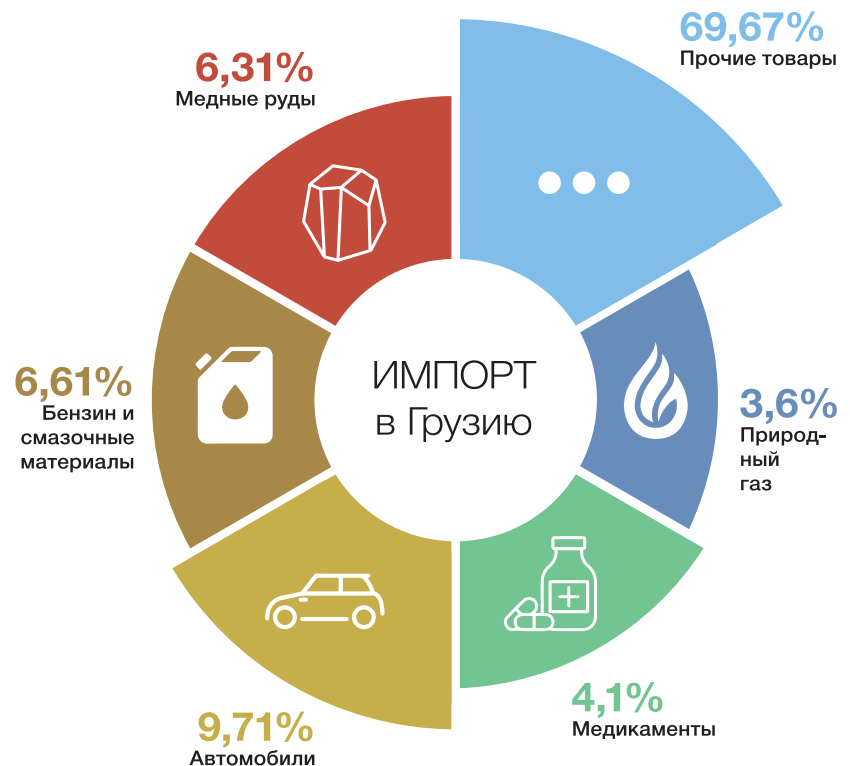
Рисунок 4. Структура экспорта Грузии, январь — август 2020

Figure 4. Export structure of Georgia, January — August 2020



Рисунок 5. Структура импорта Грузии, январь — август 2020

Figure 5. Import structure of Georgia, January — August 2020



<sup>7</sup> <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/35/external-trade>



в сложном международном положении, развязав войну со своим наиболее могущественным соседом — Россией и избегая нормализации отношений с Москвой. Тем не менее Грузии удалось создать государственные институты, более устойчивые и эффективные, чем у всех постсоветских стран, сопоставимых с ней по экономическому потенциалу. Грузии удастся поддерживать политическую стабильность при конкурентной и открытой внутренней политике.

В то же время Грузия сталкивается с рядом острых социальных проблем. Среди них нужно назвать демографический упадок, включающий в себя старение населения, безработицу и бедность. Хотя правительству страны в последние годы удается ослабить остроту некоторых проблем (в частности, в Грузии после 2012 года прошла в целом успешная реформа здравоохранения, повысившая доступность медицинской помощи для граждан), перспектив качественного экономического рывка в обозримой перспективе не просматривается.

Историко-культурное наследие Грузии по праву привлекает к ней внимание из-за рубежа и служит одним из источников «мягкой силы» страны. Гордость за это наследие была и остается одной из наиболее важных составляющих грузинской национальной идентичности, хотя порой перерождается в чувство превосходства (едва ли оправданное) по отношению к соседям. Однако с распадом СССР Грузия утратила аудиторию для своей культурной продукции, в то время как именно эта аудитория обеспечила расцвет грузинской культуры в XIX и XX веках. Постсоветские десятилетия стали для Грузии эпохой культурного упадка, несмотря на прекращение былого цензурного гнета. Как и многие другие страны, Грузия одновременно стремится и участвовать в глобализации, что естественно для малой страны, зависимой от экспорта и притока туристов, и опасается утратить культурную самобытность. Надежды и страхи, связанные с глобализацией, служат одним из двигателей динамичной внутривнутриполитической жизни страны.

#### **Оценка достижений страны и основных вызовов, позиций в международных рейтингах**

Несмотря на сложные экономические и демографические вызовы, которые стоят перед Грузией, по качеству государственного управления она значительно опережает многие постсоветские страны. Это связано с решительными реформами, проведенными в стране после государственного переворота в конце 2003 года, тесным сотрудничеством с Европейским союзом, сохранением политической стабильности в стране на протяжении длительного времени. Нужно отметить, что власти Грузии давно и целенаправленно стремятся повысить место страны в разнообразных международных рейтингах.

Необходимо также учесть, что по мере того, как международные рейтинги становятся ориентиром для национальных правительств, особенно небольших стран, рассчитывающих на приток иностранных инвестиций, конкуренция за места в этих рейтингах обостряется и рейтинговые позиции таких стран становятся нестабильными.

В последнем The Global Competitiveness Report Грузия заняла 74-е место (опустившись за год с 66-го) (**рисунок 6**); основной вклад сделали индикаторы институтов и рынка труда, сильно либерализованного, отстала страна и по инфраструктуре [Schwab, 2019]. Позиция Грузии в рейтинге быстро росла с 2009 по 2016 год с последующим небольшим снижением. Впрочем, Грузию в последнее время опережают Азербайджан и Армения.

В рейтинге Всемирного банка Doing Business (**рисунок 7**) Грузия в 2020 году заняла седьмое место, опередив все постсоветские страны и многие страны ОЭСР. Став одним из мировых рекордсменов по скорости начала бизнеса, Грузия сильно отстает по показателям доступа к электроэнергии и простоте внешнеторговых операций.

Как и другие малые и сравнительно бедные страны, Грузия повышает свои позиции в международных рейтингах в основном за счет показателей, качество которых зависит непосредственно от государственного регулирования и регуляторных процедур. Показатели, в которых заложено качество инфраструктуры, более инерционны, поскольку улучшение инфраструктуры требует значительных инвестиций. Что же касается внешней торговли, то здесь ситуация также с большим трудом может быть изменена. Грузия находится в регионе, где соприкасаются, не сотрудничая, различные экономические интеграционные объединения — ЕС и ЕАЭС. В таких условиях договариваться об упрощении регулирования внешней торговли затруднительно, тем более что Грузия с ее небольшим по емкости рынком не может рассчитывать на сильную переговорную позицию в отношениях с соседями.

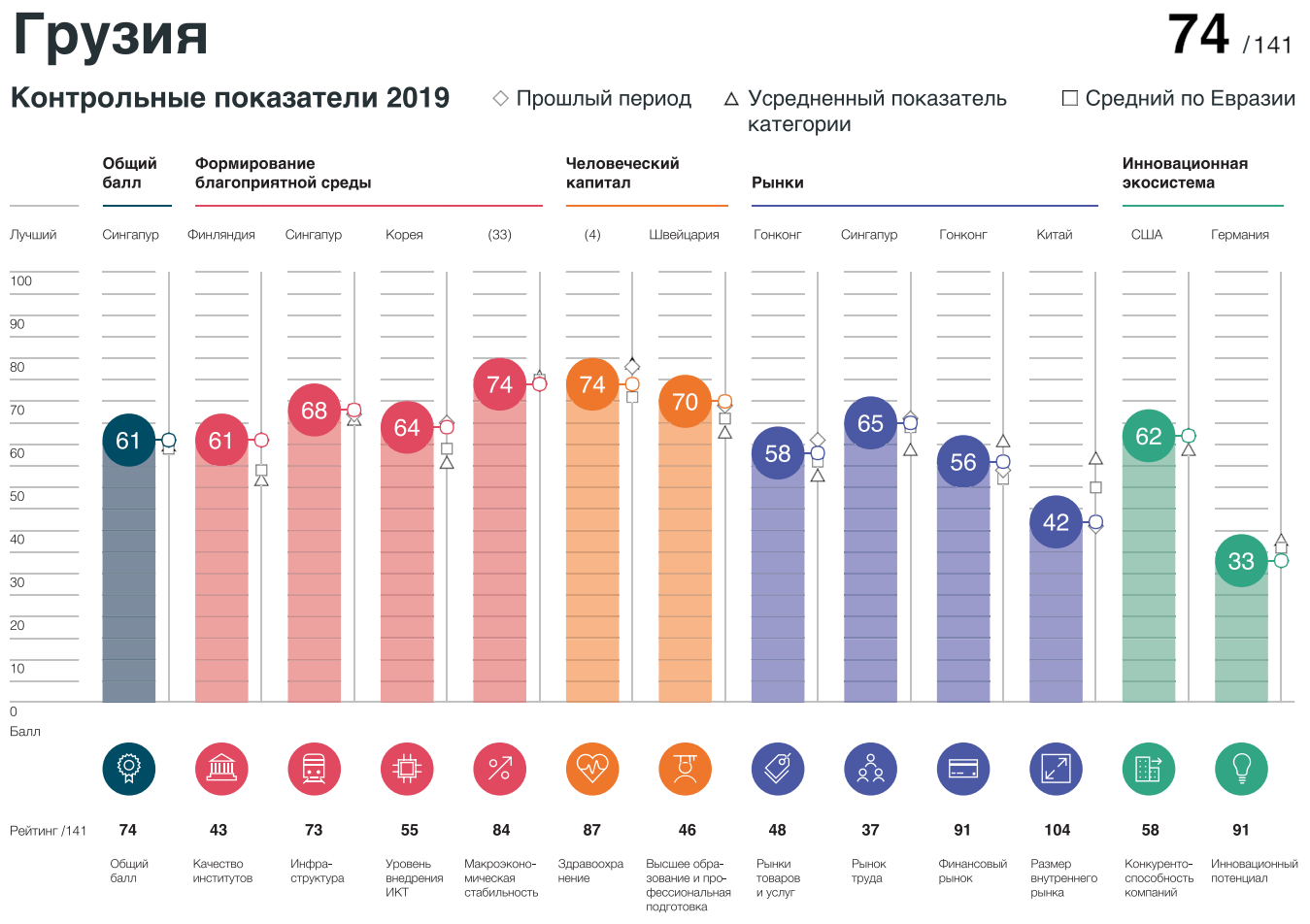
Показатели индекса Worldwide Governance Indicators отражают результаты, достигнутые Грузией в улучшении ее государственного управления. Индекс рассчитывается по следующим показателям:

- Control of Corruption (контроль коррупции);
- Government effectiveness (эффективность государственного управления);
- Political Stability and Absence of Violence/Terrorism (политическая стабильность и отсутствие насилия/терроризма);
- Regulatory Quality (качество регулирования);
- Rule of Law (верховенство закона);
- Voice and Accountability (право голоса и подотчетность правительства).

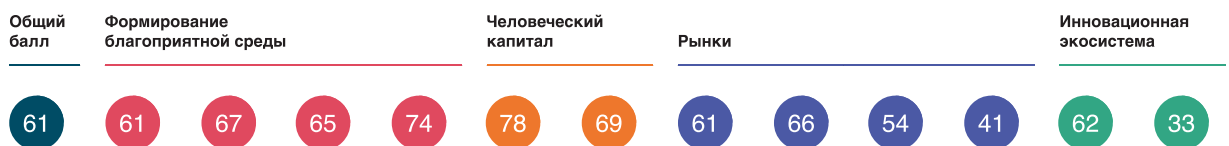
По каждому из показателей рассчитывается индекс, который может составлять от -2 (наихудший результат) до 2 (наилучший результат).

Рисунок 6. Показатели Грузии в Индексе глобальной конкурентоспособности

Figure 6. Indicators of Georgia in the Global Competitiveness Index



Контрольные показатели Грузии в 2018 году



Результаты Грузии за 2018 год (последняя опубликованная оценка) в сравнении с двумя другими странами Южного Кавказа и странами европейского и центральноазиатского регионов приведены на **рисунок 8**.

По большинству показателей Грузия находится в зоне положительных значений, значительно опережая своих соседей. Ее показатели соответствуют таковым у небольших и средних стран Европейского союза. Низкий показатель политической стабильности и отсутствия насилия/терроризма, по всей видимости, отражает

Рисунок 7. Позиции Грузии в рейтинге Всемирного банка Doing Business, 2011–2019

Figure 7. Georgia in the Doing Business rating, 2011–2019

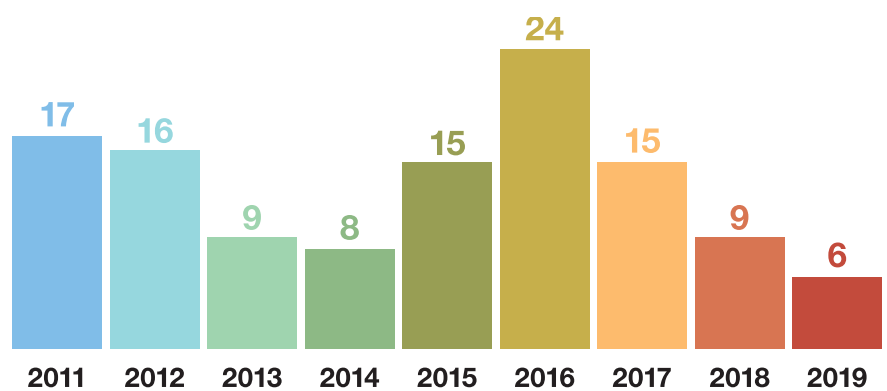


Рисунок 8. Сравнительные показатели индекса Worldwide Governance Indicators Грузии и некоторых других стран\*

Figure 8. Comparison of indicators for Georgia and some other countries in the Worldwide Governance Indicators index

ПОКАЗАТЕЛЬ	ГРУЗИЯ	АРМЕНИЯ	АЗЕРБАЙДЖАН	Страны, наиболее близкие к показателю Грузии
Контроль коррупции	0,7	-0,3	-0,8	Кипр, Польша Португалия, Испания
Эффективность государственного управления	0,6	0,0	-0,1	Хорватия, Венгрия, Польша, Словакия
Политическая стабильность и отсутствие насилия/терроризма	-0,4	-0,4	-0,7	Армения, Босния, Россия, Молдавия, Узбекистан
Качество регулирования	1,1	0,3	-0,4	Андорра, Бельгия, Кипр, Франция, Литва, Латвия
Верховенство закона	0,3	-0,2	-0,6	Хорватия, Греция, Италия, Польша, Румыния
Право голоса и подотчетность правительства	0,2	-0,1	-1,5	Албания, Болгария, Венгрия, Черногория

\* <https://datacatalog.worldbank.org/dataset>

наличие конфликтов, которые Грузия считает неурегулированными: Тбилиси продолжает претендовать на контроль над Абхазией и Южной Осетией и не признает их независимый статус.

Результаты индекса Worldwide Governance Indicators демонстрируют позитивные итоги реформ государственного управления в Грузии. Однако в совокупности с невысокими экономическими достижениями страны они показывают, что само по себе удовлетворительное государственное управление не обеспечивает автоматически экономического развития и роста благосостояния.

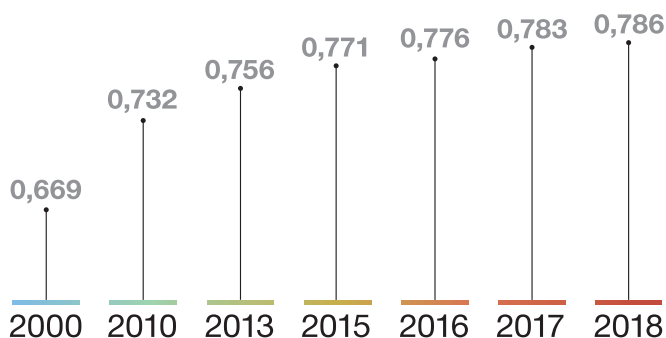
Необходимо отметить, что, согласно индексу человеческого развития (Human Development Index), Грузия, занимающая 70-е место с интегральным индексом 0,786 (рисунок 9), опережает как своих соседей по региону, так и сопоставимых с ней по уровню экономического развития Украину и Молдову. Она пропускает вперед лишь три прибалтийские страны, Россию, Белоруссию и Казахстан.

#### Условия, факторы, перспективы обеспечения развития страны

Сильнейший экономический спад после распада СССР, четыре внутренних вооруженных конфликта (последний, 2008 года, сопровождался внешним военным вмешательством), тяжелые демографические потери создали Грузии неблагоприятные условия для развития. Страна потеряла ряд отраслей промышленности и высокотехнологичного сельского хозяйства. Ее внутренний рынок узок.

Рисунок 9. Индекс человеческого развития Грузии, 2000–2018

Figure 9. Human Development Index of Georgia, 2000–2018



Условия внешней торговли недостаточно благоприятны. Так, 53,8% экспорта Грузии в 2019 году пришлось на страны СНГ, однако Грузия не состоит в этой организации и не пользуется существующим в ней специальным торговым режимом. Данные факторы ограничивают перспективы развития страны.

В то же время в плане человеческого потенциала и качества государственного управления Грузия добилась значительно лучших результатов, чем все сопоставимые с ней по уровню экономического развития постсоветские страны, например Азербайджан, Армения, Молдова, Украина. Открытым остается вопрос, удастся ли ей совершить рывок, достаточный, чтобы приблизиться к показателям России, Казахстана, Белоруссии.

## Система органов публичной власти. Принципы и особенности организации местного самоуправления

**Основы конституционного строя: общая характеристика и историческая справка.** Драматические события первых лет независимости Грузии отразились на формировании ее конституционного строя. Во время правления З. Гамсахурдиа (1990–1992) конституционное законодательство стало полем импровизаций. В Конституцию Грузинской ССР вносились поправки, направленные на консолидацию политического режима. Учитывая, что советское конституционное право не предполагало разделения властей и баланса полномочий между ними, возникающий в итоге гибрид носил характер узаконенного чрезвычайного режима личной власти. Финальной точкой здесь стало введение в апреле 1991 года поста президента с широкими полномочиями (вносил на утверждение Верховного Совета кандидатуры председателя правительства, главы Верховного суда, генерального прокурора, имел право распускать Верховный Совет, вводить чрезвычайное положение). Параллельно было объявлено о разработке новой конституции на основе Конституции Грузинской Демократической Республики от 1921 года.

После свержения З. Гамсахурдиа в январе 1992 года к власти в Грузии пришел Военный совет, объединивший лидеров переворота. После возвращения в Грузию Эдуарда Шеварднадзе он был заменен на Государственный совет, где командиры вооруженных формирований были «разбавлены» представителями политических партий. Оба эти органа обладали весьма сомнительной легитимностью, их власть не имела опоры в действовавшей на тот момент конституции.

21 февраля Военный совет объявил о «верховенстве» Конституции Демократической Республики Грузия 1921 года «и ее задействовании с учетом нынешних реалий» [Региональные конфликты... 2005. С. 98]. Что именно и в какой мере предполагалось «задействовать», декларация Военного совета умалчивала, но из ее текста следовало, что действие прежней конституции прекращено. Выборы парламента Военный совет обещал провести не позднее осени 1992 года (они были проведены в октябре). После этого функции основного закона выполнял «Акт о государственной власти», принятый 6 ноября 1992 года. Грузия получила новую конституцию только в августе 1995 года. В дальнейшем в нее неоднократно вносились поправки.

Конституция Грузии провозглашает ее единым и неделимым демократическим государством, а также демократической республикой. Преамбула Конституции упоминает «граждан Грузии», не называя их этническую принадлежность, как символических учредителей государства, но в то же время содержит ссылку на «многовековые традиции государствен-

ности грузинского народа». Это отражает желание законодателя избежать жесткого определения Грузии как государства этнических грузин. Конституция не содержит упоминания других этнических групп, проживающих в Грузии, хотя устанавливает, что государственным языком Абхазской автономной республики — законодатель исходит из того, что Абхазия в будущем войдет в состав Грузии — наряду с грузинским является также абхазский.

Упоминание в Конституции двух автономных республик — Абхазской и Аджарской — формально не позволяет охарактеризовать Грузию как унитарное государство. Но особенности ее законодательства позволяют говорить, что фактически она таковым является. Конституция не разграничивает полномочий между центральными властями и властями республик. Оговорено, что «Государственное территориальное устройство Грузии будет пересмотрено конституционным законом Грузии на основе принципа разграничения полномочий после полного восстановления юрисдикции Грузии на всей территории страны», то есть после установления контроля властей Грузии над всей территорией бывшей Грузинской ССР.

Конституция предусматривает, что полномочия Абхазской и Аджарской автономных республик должны быть установлены конституционными законами. При этом лишь недавно, в 2017 году, после ряда напоминаний Совета Европы о необходимости определить статус автономии, был принят такой закон для Аджарской автономной республики. В этом законе перечислен ряд областей государственного управления, в которых имеются полномочия у автономной республики. Но содержание этих полномочий не раскрыто. Вместо этого конституционный закон содержит отсылки к общему законодательству Грузии, которое должно регулировать порядок осуществления бюджетной политики, управления имуществом и другие полномочия автономии.

Кроме того, закон оставляет за центральными властями страны такие механизмы контроля над властями республики, которые не позволяют говорить о самостоятельности последней. Так, президент Грузии по согласованию с парламентом страны может распустить Верховный Совет (законодательный орган) автономии по широкому кругу оснований, например если Верховный Совет «не может осуществлять свои полномочия». Председатель правительства Аджарской автономной республики — высшее должностное лицо в ее структуре исполнительной власти — утверждается на своей должности Верховным Советом. При этом представляет его на должность президент Грузии после консультаций с политическими силами, представленными в Верховном Совете. Оговаривается, что правительство Аджарии подотчетно президенту и правительству Грузии; лишь на третьем месте в этом списке стоит законодательный орган власти автономии.



Перечисление полномочий Аджарской автономной республики сопровождается в конституционном законе отсылками на иные законы Грузии, которые должны регулировать порядок исполнения этих полномочий. Однако законодательство Грузии в ряде наиболее важных сфер не учитывает самого существования автономной республики. Так, законодательно не определены источники доходов ее бюджета. Налоговый кодекс Грузии не содержит понятия налога автономной республики, ограничиваясь только двумя видами налогов — общегосударственными и местными. Некоторые исследователи в связи с этим говорят о Налоговом кодексе унитарной страны [Глонти, Цинцадзе, 2007. С. 71–76].

**Глава государства: общая характеристика правового статуса, его основные полномочия.** С 1995 года, когда в Грузии была принята действующая Конституция, в стране прошли две крупные конституционные реформы. В ходе этих реформ существенно менялись статус и полномочия главы государства.

В первоначальной версии Конституции Грузии президент соединял в себе две роли — главы государства и главы исполнительной власти. При этом у него не было полномочий распускать парламент. Эта модель не давала президенту желаемой свободы политического маневра, и уже спустя несколько лет после вступления Конституции в силу глава Грузии Э. Шеварднадзе предложил создать в стране правительство во главе с премьер-министром как самостоятельный орган власти. Предполагалось, что парламент получит право выносить вотум недоверия президенту, а президент — право распускать парламент. Однако к весне 2001 года, когда это предложение было выдвинуто, у Э. Шеварднадзе уже не было влияния, необходимого для проведения реформы. Оппозиция же воспротивилась этому проекту [Скаков, 2002].

Конституционная реформа, предполагающая разделение роли главы государства и главы исполнительной власти, была проведена после прихода к власти лидеров «революции роз». 6 февраля 2004 года парламент Грузии проголосовал за поправки, предусматривавшие введение должности премьер-министра, назначаемого президентом, который затем должен получить доверие парламента. При этом парламент получил возможность потребовать от премьер-министра отставки отдельных членов правительства, хотя такое требование не обязывало премьера ни к чему, кроме необходимости мотивировать свой отказ. Президент получил право распускать парламент, если тот трижды выразит недоверие назначенному президентом премьеру и программе правительства. При этом премьер мог быть назначен и без согласия парламента.

Конкретное политическое наполнение новых конституционных норм определялось персональ-

ным составом высших органов государственной власти. С точки зрения политической тактики конституционная реформа должна была придать легитимность сложившемуся в ходе «революции роз» триумvirату лидеров: Михаилу Саакашвили, Зурабу Жвания, Нино Бурджанадзе, которые первоначально были сопоставимы по своему влиянию и популярности. После конституционной реформы М. Саакашвили, ранее избранный президентом, назначил З. Жвания премьер-министром. Нино Бурджанадзе сохранила пост председателя парламента, который она занимала с 2001 года. Первоначально можно было говорить о правительстве во главе с премьер-министром как о самостоятельном и сильном высшем органе власти. Однако после гибели З. Жвания в феврале 2005 года в полной мере проявился характер новой конституционной модели, в которой баланс полномочий был значительно смещен в пользу президента. Фактически был установлен режим личной власти М. Саакашвили, правительство и парламента играли подчиненную роль.

Следующая конституционная реформа была проведена в Грузии в октябре 2010 года, принятые тогда изменения вступили в силу в 2012–2013 годах. Ее содержанием был переход от президентской к парламентской республике. Наблюдатели связывали это решение со стремлением М. Саакашвили изменить конституцию таким образом, чтобы остаться у власти, обойдя формальное ограничение на число президентских сроков для одного лица.

Президент сохранял роль главы государства, он объявлен гарантом единства и национальной независимости страны, является верховным главнокомандующим, представляет Грузию во внешних сношениях. Президент назначает выборы парламента и местных органов власти. Он подписывает и публикует законы, может наложить вето на закон, принятый парламентом, а также осуществляет помилование. Однако полномочия его ограничены. Так, президент может представлять Грузию во внешней политике, подписывать международные договоры, принимать аккредитацию иностранных послов и назначать послов Грузии только с согласия правительства. По представлению правительства президент назначает и освобождает от должности командующего силами обороны Грузии. Он может приостанавливать деятельность территориальных представительных органов, но также лишь по представлению правительства. Конституция оговаривает, что правовые акты президента, кроме тех, решение по которым он вправе принять самостоятельно, требуют «соподписи» председателя правительства. Таким образом, глава государства не играет существенной политической роли и практически не влияет на текущее управление страной. Он остается символической фигурой.

В марте 2018 года в Конституцию Грузии были внесены изменения, которые еще в большей сте-

пени снизили политический вес президента. Если раньше было предусмотрено его всенародное избрание, то в действующей редакции Конституции установлено, что президент избирается сроком на пять лет избирательной коллегией, состоящей из всех депутатов парламента страны и представительных органов автономных республик (фактически только Верховного Совета Аджарии), а также депутатов местных представительных органов, выдвигаемых политическими партиями по специальным квотам. Эти изменения вступят в силу после истечения срока полномочий действующего президента Саломе Зурабишвили, избранной всенародным голосованием в конце 2018 года на пять лет.

Данная реформа была реакцией политического руководства страны на целый ряд конфликтов между президентом и премьер-министрами страны в период между 2013 и 2018 годами. Эти конфликты не несли существенного политического содержания и касались в основном вопроса о том, кто — премьер или президент — должен представлять Грузию на наиболее престижных международных форумах, например выступать на сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

Наряду с изменением порядка избрания президента были внесены поправки в закон о правительстве Грузии, направленные на упорядочение взаимодействия президента и правительства во внешней политике. Так, было установлено, что президент может представлять Грузию во внешних сношениях, вести переговоры с иностранными государствами и международными организациями, заключать международные договоры, принимать аккредитацию иностранных представителей только с согласия правительства Грузии. Также президент по представлению правительства должен был назначать на должность и освобождать от должности зарубежных представителей Грузии. Данные изменения практически лишили президента самостоятельности во внешнеполитических делах.

Нужно отметить, что, несмотря на ограниченные полномочия президента Грузии, в некоторых случаях он может влиять на исход политической борьбы в стране, опираясь на свой статус главы государства. Так, в мае 2020 года С. Зурабишвили помиловала бывшего мэра Тбилиси Г. Угулаву и бывшего министра обороны И. Окруашвили, отбывавших тюремные сроки за уголовные преступления. Их освобождение было требованием оппозиционных сил, грозивших в противном случае заблокировать голосование по законопроекту о порядке избрания депутатов парламента на выборах в октябре 2020 года. Правительство отказывалось освобождать Г. Угулаву и И. Окруашвили, резонно ссылаясь на независимость суда, вынесшего им приговоры. Решение президента об их помиловании позволило преодолеть политический кризис, хотя и вызвало определенное недовольство правящей партии.

**Правительство, система и структура центральных и региональных органов исполнительной власти.** В действующей редакции Конституции Грузии правительство является высшим органом исполнительной власти, осуществляющим внутреннюю и внешнюю политику. Коллегиальное начало в работе правительства выражено слабо. Центральной фигурой выступает премьер-министр. Он без участия парламента назначает на должность министров, премьер-министров, государственных министров (аналог министра без портфеля, должность создается ad hoc, если возникает необходимость придать высокий политический приоритет определенному направлению деятельности правительства). Премьер-министр представляет Грузию во внешних сношениях, причем в отличие от президента наделен полномочиями подписывать от имени страны международные договоры.

Хотя конституция говорит о коллективной подотчетности правительства парламента, закон о правительстве несколько меняет эту формулировку, говоря о подотчетности парламента лично премьер-министра. Нужно признать, что в совокупности с иными законодательными нормами такая формулировка точнее отражает политико-правовой статус премьер-министра.

Премьер-министр наделен рядом особых полномочий на случай военного или чрезвычайного положения. Он обращается к президенту с предложением об объявлении такого положения, представляет президенту проект декрета, действующего на время чрезвычайного или военного положения. Премьер-министр принимает решение о применении сил обороны во время военного или чрезвычайного положения, причем это решение не требует утверждения парламентом. Он также издает указ, в соответствии с которым действуют силы самообороны в условиях военного или чрезвычайного положения.

Состав и структура правительства определяются отдельным законом, не имеющим статуса конституционного. Правительство делает представление президенту о назначении и освобождении от должности послов и представителей в международных организациях, согласовывает аккредитацию диппредставителей и вопросы ведения международных переговоров. Правительство также обращается к парламента по вопросу ратификации и денонсации международных договоров. Правительству подчинены военизированные учреждения специального назначения, не входящие в состав вооруженных сил.

Для Грузии нехарактерно свойственное ряду других постсоветских стран разделение «гражданских» и «силовых» полномочий исполнительной власти. Правительство сосредоточивает в себе оба эти вида полномочий, отвечая как за социально-экономическое развитие страны, так и за ее оборонную политику и борьбу с преступностью. По пред-

ставлению правительства назначается на должность и освобождается от должности командующий силами обороны Грузии. Последняя норма делает во многом декларативным статус президента как верховного главнокомандующего. Правительство также обращается к президенту с представлением о вводе в страну, применении, передвижении военных сил иностранных государств. В ведении правительства находятся воинские звания, планы строительства, применения и мобилизации вооруженных сил, экономические мобилизационные планы, вопросы гражданской обороны. Оно ответственно за поддержание законности, защиту прав и свобод граждан, борьбу с преступностью и поддержание общественного порядка, охрану государственной границы.

В соответствии с действующей редакцией закона о правительстве в структуру высшего органа исполнительной власти входят следующие министерства (**рисунок 10**):

- Министерство внутренних дел;
- Министерство иностранных дел;
- Министерство лиц, вынужденно перемещенных с оккупированных территорий, труда, здравоохранения и социальной защиты;
- Министерство обороны;
- Министерство образования и науки, культуры и спорта;
- Министерство охраны окружающей среды и сельского хозяйства;
- Министерство регионального развития и инфраструктуры;
- Министерство финансов;
- Министерство экономики и устойчивого развития;
- Министерство юстиции.

**Парламент: общая характеристика правового статуса, основные полномочия.** Парламент, высший законодательный и представительный орган Грузии, наделен полномочиями по определению основных направлений внутренней и внешней политики.

Конституция Грузии предусматривает, что после установления контроля Тбилиси над Абхазией парламент будет преобразован в двухпалатный: должен быть создан Совет Республики (нижняя палата) и Сенат (верхняя палата). Последний будет состоять из представителей, избранных в территориальных единицах Грузии, включая Абхазскую и Аджарскую автономные республики. Пока эта норма не может быть введена в действие, парламент состоит из одной палаты, избираемой на четырехлетний срок. В парламенте Грузии 150 депутатов. Конституция устанавливает, что они должны избираться полностью по пропорциональной системе. Это сравнительно новая норма, которая была включена в конституцию в 2018 году. При этом срок введения ее в действие отложен до парламентских выборов

2024 года. Ранее парламент избирался на основе смешанной системы. Половина депутатов избиралась по пропорциональной системе, половина — по мажоритарным округам. Данная система вызывала критику со стороны оппозиции, поскольку правящая партия имела преимущество и на выборах по мажоритарным округам. Так, правительство могло влиять на предпочтения избирателей в мажоритарных округах: манипулируя бюджетным финансированием территорий, в мажоритарных округах было сравнительно легче применять административный ресурс, чем в рамках общенационального округа, наконец, мажоритарные депутаты охотнее присоединялись к правящей коалиции, поскольку это давало им больше лоббистских перспектив для территорий, которые они представляли. Недовольство оппозиции, вылившееся в ряд протестных акций в 2019–2020 годах, побудило власти пойти на уступки, и уже в 2020 году на парламентских выборах число мажоритарных депутатов составило только 30. Параллельно до 1% понижен избирательный барьер прохождения в парламент.

Парламент принимает законы, большинством от простого до трех четвертей (в зависимости от категории закона) преодолевает вето президента. Парламент утверждает в должности премьер-министра, которого выдвигает партия, набравшая больше 40% голосов на выборах, а также может выразить недоверие правительству. Для утверждения премьер-министра его кандидатуре необходимо набрать более половины голосов от полного состава парламента, выражение недоверия требует такого же большинства.

Двумя третями от полного состава парламент может отрешить от должности президента. Для отстранения от должности депутата парламента, судьи Верховного суда, Генерального прокурора и др. требуется простое большинство.

**Судебная власть: система и структура, основные полномочия.** Судебная реформа в Грузии продолжалась в течение длительного времени и до сих пор не вполне завершена. Первый закон об общих судах был принят еще в 1997 году и действовал на протяжении десятилетия. Ключевую роль в назначении судей играл президент, органы самоуправления судебной системы не имели большого значения. Высший совет юстиции, по сути, выполнял консультативную функцию при президенте. Введение в законодательство Грузии института сделки со следствием после «революции роз» снизило авторитет судебной власти, поскольку по значительному числу уголовных дел приговор стал выноситься без проведения полноценной судебной процедуры. Время правления М. Саакашвили (2004–2012) также было озаменовано большим числом приговоров, расцениваемых общественностью как несправедливые и несправедливые, а также резким ростом обвинительного уклона в уголовной политике. По числу

относительной численности заключенных Грузия вышла на одно из первых мест в мире.

После смены власти в 2012 году реформа судебной системы стала одним из важных общественных запросов. Основная цель реформы состояла в том, чтобы усилить независимость судебной системы.

Действующая редакция Конституции Грузии предусматривает, что судебная система страны состоит из Конституционного суда и общих судов. Конституционный суд состоит из девяти судей, которые назначаются на десять лет, по трое от президента, парламента и Верховного суда, и выступает в качестве органа конституционного контроля.

Верховный суд Грузии — кассационный суд. Его состав избирает парламент по представлению Высшего совета юстиции. Судьи Верховного суда избираются на свою должность бессрочно, до достижения предельного для судьи возраста 65 лет. Данная норма, как и в целом бессрочное назначение судей, сравнительно недавно появившееся в грузинском законодательстве, вызывает политическую полемику в стране. Из-за этой полемики Верховный суд, который, согласно конституции, должен состоять из 28 судей, в течение длительного времени оставался недоукомплектованным.

Кроме Верховного суда судебная система Грузии состоит из апелляционных и городских (районных) судов. Судьи проходят двухступенчатое назначение. На первом этапе они назначаются на три года, по истечении этого срока — бессрочно.

Высший совет юстиции — это орган управления судебной системой. Он формируется Конференцией судей Грузии (орган судебного самоуправления, состоит из всех судей Грузии), парламентом и президентом. Из 15 членов Высшего совета юстиции 8 избираются Конференцией судей большинством в две трети голосов. Пять членов избирает парламент (большинством в три пятых от полного состава), одного назначает президент. Председатель Верховного суда по должности входит в Высший совет юстиции. Срок полномочий членов Высшего совета юстиции составляет четыре года. Высший совет юстиции назначает судей и освобождает их от должности (кроме судей Верховного суда).

**Общая характеристика и основные полномочия других органов государственной власти.** Большинство министерств в Грузии контролируют ряд служб, которые осуществляют вспомогательную роль при исполнении их функций и отвеча-

Рисунок 10. Структура правительства Грузии

Figure 10. Georgia's government structure



ют за узкоспециализированные вопросы государственного управления. Распределение полномочий между министерствами и подчиненными им органами государственной власти выглядит следующим образом.

Министерство регионального развития и инфраструктуры отчитывается о своей деятельности в рамках проектов по ряду тематических категорий, а именно: водоснабжение, дорожное хозяйство, городская инфраструктура, образование и туризм. Ключевыми проблемами на повестке ведомства являются поощрение местного самоуправления и децентрализация, гармоничное развитие регионов страны с особым акцентом на горные труднодоступные области (например, обеспечение водоснабжения), а также иные вопросы управления государственной территорией. Министерству подотчетны Дорожная служба Грузии, занимающаяся прокладыванием и ремонтом автодорог, а также «Грузинская объединенная компания водоснабжения» — созданная в 2010 году государственная организация, обеспечивающая муниципалитеты поставками воды. Еще одна госкомпания в структуре министерства — «Грузинская компания управления твердыми отходами», продвигающая новые подходы к утилизации мусора на территории страны. Другой, не менее важной единицей под контролем министерства является Фонд муниципального развития Грузии, созданный в 1997 году для финансирования инфраструктурных проектов по всей стране. Фонд управляется координационным советом, члены которого назначаются по инициативе как правительства Грузии, так и Министерства регионального развития и ин-



фраструктуры. Фонд сотрудничает со всеми инвестиционными банками и иными финансовыми организациями Грузии.

Министерство юстиции заведует вопросами развития и исполнения национального законодательства, а также его приведения в соответствие с международными стандартами. В его состав входит Национальное бюро исполнения, созданное в 2000 году как единый орган для регулирования исполнения судебных решений в противовес предыдущей системе, когда эта функция лежала на приставах в каждом отдельно взятом суде, дела между которыми распределялись по территориальному принципу (например, в Тбилиси — по городским округам), отмена которого в рамках нового ведомства стала одним из первых шагов к повышению прозрачности делопроизводства. Бюро располагает восемью филиалами в регионах Грузии. Также в ведении министерства находятся 19 так называемых «домов юстиции» — центров по предоставлению государственных услуг в онлайн- и офлайн-форме, а также Национальное агентство государственных регистров, государственный архив и нотариальная палата. За повышение квалификации юридических кадров в министерстве отвечает система Образовательного центра юстиции. Актуальное законодательство публикуется на ресурсе «Законодательного вестника Грузии». Также на министерство возложена функция развития сектора госуслуг, реализуемая посредством Агентства развития государственных услуг, которое одновременно выступает главной инстанцией по вопросам актов гражданского состояния и иных государственных услуг и в то же время — главным центром экспертизы по совершенствованию госуслуг, занимаясь такой проблематикой, как развитие электронного правительства, цифровизация документооборота и введение новых электронных способов идентификации граждан.

Министерство внутренних дел заведует всеми вопросами охраны правопорядка. Его сеть подведомственных организаций достаточно компактна и включает в себя подразделения полиции и Академию Министерства внутренних дел для подготовки кадров, сервисный центр, предоставляющий услуги гражданам (например, выдачу госномеров для транспортных средств), а также Агентство чрезвычайных ситуаций, руководящее службами спасения.

Министерство обороны имеет под своим началом два профильных образовательных учреждения: Национальную военную академию и Кадетский военный лицей. Кроме того, в рамках министерства действует Бюро кибербезопасности, заведующее всем спектром вопросов охраны грузинского суверенитета в цифровом пространстве — от правовых до подготовки кадров и расширения технологического потенциала. Также за техническое оснащение и исследования в области военной промышленности отвечает Научно-технический центр «Дельта». Кроме

того, в 2014 году в рамках совместного с НАТО пакета мер была основана Школа институционального развития в области обороны, миссией которой является стимулирование компетенций грузинской армии с точки зрения эффективного регулирования, переосмысления акцентов оборонной политики, межведомственного и международного сотрудничества.

Министерство экономики и устойчивого развития является одним из ключевых центров политики реформ в Грузии и опирается на значительное количество вспомогательных служб в своей работе. Помимо магистрального руководства экономическим курсом страны, министерство занимается более узкими задачами по наиболее чувствительным секторам экономики, в частности туризму, который находится в ведении Национального туристического управления Грузии. Формально находясь под началом Министерства экономики, управление также сотрудничает с другими государственными органами, начиная с Министерства иностранных дел и заканчивая региональными властями, с целью поддержания туристической отрасли и привлечения иностранных посетителей в страну. Министерство экономики также выступает главным управляющим государственным имуществом посредством Национального агентства государственной собственности. Важную роль в экономической трансформации страны играют такие единицы, как «Предпринимательство в Грузии» — правительственный центр, занимающийся поддержкой малого и среднего бизнеса, экспорта из Грузии и инвестиций в грузинскую экономику, а также Инновационно-технологическое агентство Грузии, ответственное за технологическую модернизацию и поощрение НИОКР за счет открытия технопарков, коммерциализации новых технологий и накопления экспертизы. Министерство экономики также контролирует государственные транспортные службы, а именно Агентство наземного транспорта, Агентство гражданской авиации и Агентство морского транспорта (за регулирование навигации отвечает отдельная Гидрографическая служба Грузии). Также в ряду полномочий министерства есть «строительный» блок, состоящий из Агентства по технолого-строительному надзору, занимающегося выдачей лицензий на строительные работы и регистрацией потенциально опасных объектов, а также Грузинская национальная служба стандартов и метрологии, созданная в 2005 году для выработки технологических нормативов. В том же году был образован Единый национальный центр аккредитации, призванный систематизировать процедуры аккредитации в Грузии и приблизить местные практики к стандартам ЕС, который оказал весомую поддержку созданию центра. В сфере компетенций Министерства экономики находятся и вопросы рационального использования топливных и минеральных ресурсов и регулирования их

рынка, порученные соответственно Государственному агентству по нефти и газу и Национальному агентству шахт. Наконец, общие вопросы сохранения рыночной конкуренции поручены Агентству по рыночному надзору. Кроме того, Министерство экономики поддерживает частный консорциум развития порта Анаклия, который задумывается как один из важнейших кластеров морского транспорта в Грузии.

Министерство финансов Грузии ответственно за вопросы государственного бюджета. Ведомство является участником американской программы помощи Millennium Challenge Account, созданной в целях борьбы с бедностью. Помимо профильных департаментов, обеспечивающих исполнение основных министерских функций, в его состав также включена служба расследований и предупреждений финансовых нарушений, расчетная служба, отслеживающая внешнеэкономические операции грузинских физических и юридических лиц и соответствующие налоговые поступления, казначейство Грузии, агентство услуг, ответственное за реализацию государственной собственности, а также государственная служба аудита.

Еще одно ведомство с широкой повесткой, имеющее достаточно разветвленную сеть вспомогательных ведомств, — Министерство по делам перемещенных лиц с оккупированных территорий, труда, здравоохранения и социальной политики. Затянувшийся конфликт с Абхазией и Южной Осетией все еще оказывает существенное влияние на экономику страны, что потребовало создания отдельной вспомогательной организации, которая занималась бы вопросами жителей, мигрировавших в глубь страны с отделившихся территорий, — Агентства по делам внутренне перемещенных лиц, экомигрантов и жизнеобеспечения. Экомигрантами в грузинском контексте являются не только люди, вынужденные переселяться из-за деградации окружающей среды ввиду антропогенных факторов, но и покидающие свои дома из-за естественных природных явлений, например частого схода оползней. В блоке здравоохранения выделяется Служба профилактики наркомании, занимающаяся информированием населения о вреде употребления наркотиков; в тесном сотрудничестве с ней функционирует Центр психического здоровья и профилактики наркомании. Более широким контролем за рынком медицинских услуг и препаратов занимается Регуляторное агентство по медицинской и фармацевтической деятельности, контролирующее оборот препаратов на рынке и выдающее лицензии на их реализацию. В условиях пандемии COVID-19 в 2020 году также значительно возросла нагрузка на Национальный центр по контролю над заболеваниями и общественным здравоохранением, отслеживающий эпидемиологическую обстановку в стране и разрабатывающий меры по борьбе со вспышками заболеваний, включая изго-

товление вакцин. Также министерство поддерживает фонд «Солидарность», собирающий деньги на лечение пациентов с тяжелыми заболеваниями. На социальном направлении ключевым подчиненным министерству органом является Агентство социальных услуг, предоставляющее широкий спектр мер помощи уязвимым категориям населения — многодетным семьям, пенсионерам, малоимущим и т. д. Государственный фонд помощи и защиты жертв торговли людьми также со временем расширил свой набор функций, оказывая содействие жертвам домашнего и сексуального насилия, людям с инвалидностью в трудной жизненной ситуации, сиротам. Кроме того, министерство администрирует электронную информационную систему по рынку труда, которая проще позволяет гражданам искать работу или профессиональную переподготовку.

Министерство защиты окружающей среды и сельского хозяйства придерживается узкоспециализированного подхода при делегировании контрольно-надзорных обязанностей подведомственным организациям. Так, в его состав входят: Агентство заповедников, Агентство лесного хозяйства, Агентство виноделия, Агентство по дикой фауне. Общий государственный контроль и надзор за экологической обстановкой осуществляет так называемое государственное субагентство — Департамент экологического надзора. Вопросы улучшения качества сельскохозяйственных почв поручены отдельно организации «Амелиорация Грузии», а общая повестка развития аграрного сектора — Агентству аграрного и сельского развития (для информирования населения и просвещения в области экологической политики был основан Центр информирования и образования в сфере экологии). Рациональное использование земельных ресурсов контролируется Национальным агентством устойчивого землепользования и мониторинга землепользования. Национальное агентство продовольствия заведует вопросами продовольственной безопасности и контролем в области скотоводства и ветеринарии. Лицензии на охоту, рыбалку, добычу минеральных ископаемых и схожие виды деятельности выдает Национальное агентство окружающей среды. Мониторинг безопасных уровней радиации на территории страны осуществляет Агентство по ядерной и радиационной безопасности. В министерстве также функционируют собственная лаборатория и научно-исследовательский центр по вопросам сельского хозяйства. Наконец, министерством было организовано ООО «Компания логистики и сервисов сельского хозяйства», предоставляющая аграриям сельскохозяйственную технику и иные услуги по возделыванию и уборке урожая.

**Организация местного самоуправления.** Государственное устройство Грузии формировалось в условиях разворачивающихся конфликтов в Абхазии и Южной Осетии. Поэтому в законодатель-

стве и административной практике страны с самого начала был заметен крен в сторону наращивания полномочий центральных властей. В нем также отражалось глубокое недоверие, которое центр испытывал по отношению к регионам. Их, по сути, всегда подозревали в сепаратизме и стремились лишить самостоятельности.

Характерным примером этого стал принятый Верховным Советом Грузии в конце января 1991 года закон о местном управлении в переходный период, согласно которому упразднялась старая советская система районных и городских советов и исполкомов и вместо них вводились префектуры. Они назначались президиумом Верховного Совета, могли назначать и освобождать от должности руководителей предприятий местной собственности, отменять принятые собраниями (местные органы представительной власти) акты и ставить перед Верховным Советом вопрос о прекращении полномочий собраний, руководили местной милицией и т. д.<sup>8</sup> Еще в 1990 году в Грузии были запрещены региональные политические партии<sup>9</sup>. В дальнейшем эта логика прослеживалась и в конституционном законодательстве о статусе Аджарской автономной республики. В действующей редакции Конституции президент может по представлению правительства распускать местные законодательные собрания.

Формирование современной системы местного самоуправления в Грузии началось в 1997 году, когда был принят первый закон в этой области. Местное самоуправление было двухуровневым, первым уровнем были органы власти на уровне села или города, входящего в состав района, вторым — на уровне района и города, не входящего в состав района. При этом руководители исполнительной власти на уровне районов и отдельных городов назначались президентом страны (при избираемых представительных органах).

После вступления страны в Совет Европы (1999) и ратификации Европейской хартии о местном самоуправлении (2004) такой порядок местного самоуправления, при котором оно на практике было включено в состав государственной исполнительной власти, стал вызывать нарекания со стороны международных партнеров Грузии [Hoffmann, 2017. P. 481–501]. В 2005 году был принят новый Органический закон о местном самоуправлении. Он сокращал число уровней местного самоуправления до одного. Муниципальные образования делились на муниципалитеты (по сути, бывшие районы) и самоуправляющиеся города, при этом села и города, которые ранее входили в состав районов, превращались в подразделения муниципалитетов.

8 Ведомости Верховного Совета Республики Грузия. 1991. № 1. С. 140–141.

9 Ведомости Верховного Совета Грузинской ССР. 1990. № 8. С. 100.

К числу полномочий местного самоуправления относились распоряжение собственностью муниципального образования, утверждение бюджета, сбор местных налогов, установление местных налогов в пределах законодательства Грузии, планирование и зонирование территории, выдача разрешений на строительство, управление местными лесными и водными ресурсами, регулирование местного пассажирского транспорта, уличной торговли и рекламы, установление коммунальных тарифов, водоснабжение и канализация, обеспечение пожарной безопасности, поддержание местных дорог, «мобилизация местных ресурсов» (формулировка закона) для обеспечения здравоохранения и социальной защиты, создание дошкольных образовательных учреждений, транспортное планирование (кроме международных и национальных дорог), установление правил митингов и демонстраций. Как нетрудно заметить, это был весьма широкий набор полномочий, и у большинства муниципалитетов возникли сложности с обеспечением этих полномочий ресурсами. Наряду с этим предполагалась возможность делегирования муниципалитетам полномочий с национального уровня, а также принятие ими добровольных полномочий при условии, что они не противоречат законодательству страны.

По Органическому закону 2005 года ключевым органом местного самоуправления становились муниципальные собрания (сакребуло), которые выбирали председателя собрания (высшее должностное лицо муниципалитета), главу местной исполнительной власти — гамгебели (в муниципалитетах) и мэров (в городах). Гамгебели могли назначать своих уполномоченных в подразделениях муниципалитета. Таким образом, прямых выборов глав муниципалитетов не было.

Поскольку и этот порядок местного самоуправления подвергался критике, после смены власти в 2012 году прошла новая реформа местного самоуправления. Конституция была дополнена новой главой о местном самоуправлении. В 2014 году был принят новый Кодекс местного самоуправления. Его главной новацией было введение избираемости глав местной исполнительной власти — гамгебели и мэров. Состав полномочий местного самоуправления не претерпел существенных изменений, было исключено понятие «добровольные полномочия». Изменились названия муниципальных образований: прежние муниципалитеты были переименованы в «местные общины». Несколько городов, ранее входивших в состав муниципалитетов, получили статус самоуправляемых. Самым заметным здесь было учреждение местного самоуправления в Тбилиси, глава исполнительной власти которого ранее назначался президентом. В новом Кодексе о местном самоуправлении столице был посвящен отдельный раздел.



Обладая формально большими полномочиями, местное самоуправление в Грузии сталкивается с нехваткой ресурсов для их обеспечения. Экономика страны слаба, ее развитие неравномерно. Собственные доходы муниципалитетов, особенно сельских, невелики. По данным исследователей, менее 10% их бюджетов обеспечивается собственными доходами [Hoffmann, 2017. P. 481–501]. Это наряду с не вполне прозрачными механизмами распределения дотаций ставит муниципалитеты в сильную зависимость от губернаторов регионов, уполномоченных правительством Грузии. В своем докладе, опубликованном в 2018 году, Конгресс местных и региональных властей Совета Европы рекомендовал правительству Грузии продолжить децентрализацию в стране<sup>10</sup>.

**Взаимодействие органов публичной власти на различных уровнях.** В административном отношении Грузия разделена на девять регионов (мхаре), во главе которых находятся региональные уполномоченные правительства, также известные как губернаторы. В их полномочия входит координация муниципалитетов. Для этой цели при губернаторах создаются региональные консультативные советы, в состав которых входят главы исполнительной власти, председатели и заместители председателей собраний всех муниципалитетов региона. Надзор за муниципалитетами, согласно законодательству Грузии, осуществляет премьер-министр, который может подавать президенту представления о роспуске муниципальных собраний.

### **Административная реформа, ее правовое и институциональное обеспечение**

Грузия известна либеральными экономическими реформами, наиболее радикальными на постсоветском пространстве и, вероятно, в мире. Решительность реформаторов вывела страну на верхние строчки в рейтинге Doing Business, хотя и не принесла стране процветания. Преобразования напрямую затрагивали полномочия органов исполнительной власти, прежде всего сферу контрольно-надзорной деятельности.

Первые реформы в направлении дерегулирования были начаты еще в 2001 году. Было объединено несколько контрольно-надзорных органов в сфере пищевой безопасности, ветеринарии, растениеводства, сокращено число инспекций и допустимое число проверок, введено требование официально информировать бизнес о правах и обязанностях инспекторов до начала проверки [Барина, Еремкин, 2016. С. 27–35]. В 2002 году важные составляющие государственного регулирования были выведены непосредственно из структуры исполнительной власти: были созданы так

называемые национальные регулирующие органы, в настоящий момент в их число входят Национальная комиссия по коммуникациям и Национальная комиссия по энергетике и водоснабжению. Данные органы обеспечены финансированием за счет платы за регулирование, которая собирается с участников соответствующих рынков. Их руководители избираются парламентом по представлению президента, которому, в свою очередь, их кандидатуры представляет правительство.

Более энергичные реформы начались после «революции роз». Число налогов было существенно сокращено: с 21 до 6 к 2008 году. В настоящее время Налоговый кодекс Грузии упоминает лишь следующие налоги: подоходный налог, налог на прибыль, налог на добавленную стоимость, акциз, налог на импорт, налог на имущество (последний относится к местным налогам). Были выравнены и сокращены ставки налогов, упрощено налоговое администрирование. Одним из элементов реформы стала ликвидация отраслевых налогов и специализированных отраслевых фондов, например дорожного. В демонстративном стиле, характерном для властей Грузии в те годы, был принят «Акт о свободе», позволявший увеличивать налоговое бремя в стране только решением референдума и запрещавший прогрессивные налоговые ставки [Gvindadze, 2017]. Такая налоговая политика наряду с ужесточением контроля над уплатой налогов позволила вывести из тени значительные сегменты экономики. Доля налогов в ВВП страны взлетела от 7% в 2003 году до 24% в 2008 году и с тех пор не снижалась ниже 21%<sup>11</sup>. Значительно — в 16 раз — выросли абсолютные налоговые доходы бюджета: с 600 млн лари в 2003 году до 9,7 млрд лари в 2018<sup>12</sup>.

В конечном счете именно этот рост доходов обеспечил условия для остальных реформ. До 2004 года хроническая неспособность властей собрать налоги была важнейшей причиной глубокого кризиса грузинской государственности. Международный валютный фонд требовал от властей поддерживать высокий уровень налогообложения, экономика уходила в тень, налогооблагаемая база сокращалась, у правительства не было денег на необходимые реформы, качество госаппарата снижалось [Мамрадзе, 2012]. Налоговая реформа после 2004 года обеспечила правительство необходимыми ресурсами.

Аналогичная либерализация прошла в области внешней торговли. Грузия обнулила таможенную пошлину на 90% товаров. Были ликвидированы нетарифные таможенные барьеры, сняты платежи за экспорт и реэкспорт. Были упрощены таможенные процедуры, был в значительной степени заменен

10 Council of Europe. Congress of Local and Regional Authorities. Local and regional democracy in Georgia. Report CG35(2018)18final, 7 November 2018.

11 <https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?locations=GE>

12 <https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.CN?locations=GE>



персональный состав службы. По сути, таможня как самостоятельный орган исполнительной власти была ликвидирована, соответствующие подразделения влились в Службу государственных доходов Министерства финансов [Gvindadze, 2017]. Была введена система управления рисками, таможенные процедуры были автоматизированы [Beruashvili, Mcgill, 2010]. Позже были введены службы одного окна.

Было сокращено число министерств (с 18 до 13) и ведомств (с 52 до 34), по некоторым направлениям до половины госслужащих было уволено. Ряд ведомств был полностью ликвидирован, в том числе пожарная инспекция и автоинспекция [Мендкович, 2012]. Были ликвидированы Антимонопольная служба и Служба контроля качества продовольственных товаров — это решение вызвало критику, грузинский экономист В. Папава сравнил его с применением гильотины для лечения головной боли [Papava, 2008. P. 1–9]. Действительно, отказ от антимонопольного регулирования быстро привел к распространению картельных сговоров и росту инфляции [Мендкович, 2012]. Бывший глава Национального банка Грузии Нодар Джавахишвили отмечал, что при снижении мировых цен на основные продукты импорта Грузии, как это было в период экономического кризиса 2008–2009 годов, внутренние цены на них росли. Это ясно указывало на ценовой сговор импортеров [Джавахишвили, 2011]. В итоге в 2010 году Антимонопольная служба была восстановлена. Подобным же образом ликвидация пожарной и автомобильной инспекций привела к росту числа пожаров и автоаварий, а также к росту числа погибших и раненых в этих инцидентах [Мендкович, 2012].

В 2005 году было отменено большинство лицензий и разрешений, сокращены регулирующие органы. Грузия активно заимствовала зарубежные стандарты и нормы ЕС, ОЭСР, СНГ, устанавливая их действие наряду с национальными. Лекарства, продовольствие, потребительские товары, лицензированные и сертифицированные в странах ОЭСР, могли продаваться без национальных лицензий и сертификатов. Была упрощена система предоставления государственных услуг гражданам и компаниям. По стране в 2010–2011 годах была развернута сеть центров предоставления госуслуг, работающих по принципу одного окна. Новое трудовое законодательство сократило государственное регулирование рынка труда, упростило процедуры найма и увольнения, отменило минимальный размер оплаты труда, снизило влияние профсоюзов, которые больше не имели исключительного права на заключение коллективных трудовых договоров [Gvindadze, 2017]. Такое реформирование рынка труда вызвало критику со стороны ЕС, впрочем, без последствий для грузинских властей [Мендкович, 2012]. Масштабная приватизация сократила влияние государственных ведомств на экономику страны.

Дерегулирование стало одним из факторов резкого сокращения коррупции: в аппарате исполнительной власти значительно уменьшилось число позиций, на которых могла извлекаться коррупционная «рента». В то же время быстрая экономическая либерализация усугубила многочисленные социальные проблемы Грузии. «Низовую» коррупцию, распространенную во времена Э. Шеварднадзе, сменила «элитная», в которой участвовали представители окружения высших руководителей страны [Kupatadze, 2016. P. 110–123]. Сохранили свою значимость неформальные механизмы правления, чему в немалой степени способствовали «революционные» истоки и образ действий властей страны в 2004–2012 годах. Так, уже в первые же месяцы после «революции роз» при нескольких ведомствах были созданы внебюджетные фонды, в которые стекались средства, выплаченные разоблаченными коррупционерами за освобождение от преследования. Практика «пожертвований» со стороны предпринимателей сохранялась и в дальнейшем, когда власти сталкивались с необходимостью мобилизовать финансовые ресурсы для решения неотложных задач [Мендкович, 2012].

После смены власти в Грузии в 2012 году основные усилия нового правительства были направлены на устранение наиболее вопиющих социальных последствий либерализации (например, на повышение доступности медицинской помощи), а также на реформу уголовного правосудия. При этом общий институциональный дизайн Грузии не претерпел существенных изменений.

Сохранились, хотя и в измененном виде, сильные элементы неформального правления, характерные для Грузии несмотря на многочисленные декларации о «сильных институтах». Так, фактическим лидером, точнее наиболее влиятельным политиком в стране, остается глава правящей партии «Грузинская мечта» Бидзина Иванишвили, формально занимавший высший пост в исполнительной власти чуть больше года — с октября 2012 по ноябрь 2013 года. Основа влияния Б. Иванишвили состоит в его контроле над партией парламентского большинства. Контроль же над партией, в свою очередь, связан с колоссальной по меркам Грузии финансовой мощью ее лидера (в списке Forbes в разные годы его состояние оценивалось от 5,5 до 8,4 млрд долл. США, что приблизительно равно четверти или трети ВВП страны).

### **Система государственной и муниципальной службы**

**Основные этапы становления и принципы организации, правовое обеспечение государственной и муниципальной службы.** Реформы, которые проводились в Грузии с 2004 года, вызвали большой интерес и сочувствие за рубежом, поскольку попали в резонанс с набирающим влияние в тот момент направлением экономической мысли — так

называемым поствашингтонским консенсусом. Это направление возникло как реакция на провал во многих странах мира реформ, предусматривавших либерализацию рынков и поддержание жесткой фискальной дисциплины («вашингтонский консенсус»). Ряд ведущих экономистов пришли к выводу, что либерализации и жесткой фискальной политики недостаточно, если страна не обладает качественными государственными институтами. Декларации руководства Грузии, пришедшего к власти в результате «революции роз», совпадали с этой установкой [Rekhviashvili, Polese, 2017. P. 27–50], прежде всего в части противодействия коррупции.

С этой точки зрения реформа государственной службы должна была стать одной из ключевых. Зарубежные доноры готовы были поддержать усилия властей на этом направлении. Так, в первые годы после «революции роз» Программа развития ООН и фонд Джорджа Сороса «Открытое общество» обеспечили заработную плату 11 тыс. гражданских служащих [Nodia, 2005]. Тем не менее именно в этой области реформаторы так и не создали качественно новое законодательное регулирование.

Первый в истории независимой Грузии закон о гражданской службе (груз. საჯარო სამსახური — «саджари самсахури», дословно «общественная служба», калька с английского public service) был принят в 1997 году. На уровне концепции он предполагал создание в стране кадровой бюрократии. Однако в конкретных законодательных нормах эта концептуальная основа прослеживалась сравнительно слабо. Процедуры найма и увольнения были прописаны в довольно общем виде и оставляли значительный простор для усмотрения конкретного государственного органа. Не было создано универсальной системы оплаты труда. При президенте было создано Бюро гражданской службы, которое должно было координировать проведение реформ в этой сфере. Однако оно было наделено лишь консультативными функциями [Welton, 2006].

После «революции роз» в руководстве Грузии активно обсуждалась перспектива принятия нового закона о государственной гражданской службе. При этом столкнулись два подхода. Министр по координации реформ Каха Бендукидзе отстаивал модель Нового государственного управления (New Public Management), что предполагало отказ от особых условий найма и прохождения службы для государственных чиновников, широкое привлечение профессионалов из рыночного сектора, передачу на аутсорсинг ряда государственных функций. Его оппоненты полагали, что в Грузии должна развиваться профессиональная кадровая бюрократия, ключевым преимуществом которой являются институциональный опыт и знания. В итоге новый закон о госслужбе так и не был принят [Kvashilava, 2019. P. 214–234].

Вместе с тем были проведены некоторые реформы, направленные на усиление контроля над кадровой политикой министерств и ведомств со стороны политического руководства страны. Бюро гражданской службы стало исполнительным органом при вновь учрежденном Совете гражданской службы под председательством президента (с 2013 года — премьер-министра), в который входили представители исполнительной, законодательной, судебной власти, а также местного самоуправления. Секретарь Совета гражданской службы по должности был главой Бюро. Это создало определенные противоречия между главой Бюро гражданской службы и министром по координации реформ, который полагал, что реформа госслужбы входит в его полномочия [Welton, 2006].

В силу влияния последнего и направленности общего курса реформ преобразования в области государственной службы концептуально развивались в духе Нового государственного управления, хотя новый закон в этой области не был принят. Поправки в закон о гражданской службе упростили порядок найма и увольнения служащих, что позволило властям с легкостью проводить масштабные преобразования государственных органов, включая массовые увольнения госслужащих. При этом вопросы найма и увольнения в каждом конкретном ведомстве по сложившейся практике оставались на усмотрение руководства этого ведомства, фактически отсутствовала и унифицированная система оплаты труда, поощрений и наказаний. Системные механизмы борьбы с коррупцией, заложенные еще в первой редакции закона о гражданской службе, продолжали действовать, однако главным фактором здесь была персональная ответственность руководителей ведомств за коррупционные действия их подчиненных [Kvashilava, 2019. P. 214–234].

Первые годы после «революции роз» также характеризовались массовым приходом на государственные должности представителей неправительственных организаций, лояльных новым властям. Неправительственные организации в Грузии традиционно носят «профессиональный» характер. Благодаря зарубежным донорам акцент в развитии третьего сектора исторически был смещен с массовых добровольных ассоциаций на небольшие по численности организации, состоящие из профессиональных сотрудников и существующие за счет финансирования из зарубежных политических фондов [Muskhelishvili, Jorjoliani, 2009. P. 682–708]. Их тесные связи с лидерами «революции роз» привели к тому, что именно НПО стали основным кадровым резервом для замещения должностей на госслужбе. В целом для периода 2004–2012 годов была характерна высокая политическая зависимость государственных служащих от правящей партии (точнее, правящей группы). Использование властями государственного аппарата в своекорыстных полити-

ческих целях было одним из факторов, вызвавших массовое недовольство избирателей. Соответственно, обеспечение независимости и профессионализма государственной гражданской службы стало одним из важных пунктов политической повестки после смены власти.

В октябре 2015 года был принят новый закон о гражданской службе. Он должен был вступить в силу 1 января 2017 года, но затем вступление в силу было отложено на полгода. С концептуальной точки зрения новый закон был ориентирован на создание кадровой, политически нейтральной бюрократии с четкой и унифицированной системой рангов, правилами найма, увольнения, оплаты труда.

Закон вводил шесть рангов для должностей гражданской службы, причем указывал, что назначения на эти должности увязаны с опытом работы каждого служащего. Также вводилось 12 классов для гражданских служащих. Предусматривалась сертификация госслужащих, организовывать которую должно Бюро гражданской службы.

Госслужащие должны занимать свои должности только по результатам конкурса, хотя для регулирования требований к таким конкурсам должен быть выпущен подзаконный акт правительства. В законе специально оговаривается политическая нейтральность госслужащих. В плане антикоррупционных мер закон впервые в практике Грузии предусматривает мониторинг деклараций об имуществе госслужащих. Эта функция возложена на Бюро гражданской службы.

Наряду с законом о гражданской службе в Грузии действует ряд законодательных мер, направленных на борьбу с коррупцией среди госслужащих. Принят закон о конфликте интересов и коррупции в гражданской службе. В соответствии с этим законом создан Антикоррупционный совет — межведомственный орган, в состав которого входят помимо представителей властей также представители неправительственных организаций и эксперты, в том числе зарубежные.

Элементом реформы государственной службы было также установление унифицированной системы оплаты труда государственных служащих. Закон о заработной плате на гражданской службе установил единую систему расчета зарплат для госслужащих и муниципальных служащих, основанную на системе коэффициентов к величине базового оклада, зависящих от класса служащего, ранга государственной должности, категории государственного или муниципального учреждения, а также от ответственности конкретного служащего. Именно последний пункт оставляет наибольшие возможности для усмотрения руководителя конкретного органа власти. Ответственность определенной должности не имеет точного наименования, ее определяет должностное лицо, устанавливающее размеры заработных плат. В то время

как в зависимости от класса госслужащего его заработная плата может увеличиваться на 1–15%, коэффициент, который устанавливается в зависимости от ответственности должности и на который умножается базовая зарплата при расчете жалования госслужащего, может колебаться от 0,10 до 6,0 (не считая зарплат на политических должностях, где предельный коэффициент — для президента Грузии — равняется 10).

В абсолютных величинах Грузия поддерживает высокие зарплаты в госсекторе, особенно по сравнению с ее общим экономическим положением. По данным прессы, средняя зарплата госслужащего в Грузии в 2016 году была эквивалента 508 долларам — намного больше, чем у ее стран-соседей<sup>13</sup>. Существенное повышение зарплат ряду категорий госслужащих планировалось на 2019–2020 годы<sup>14</sup>.

Уточнить эти данные на более современную дату позволяют показатели государственной статистики в части занятости и расходов государственного бюджета. В 2019 году в Грузии среди всех занятых 1690,2 тыс. чел. 93,7 тыс. чел. приходилось на сектор государственной и муниципальной администрации, обороны, социального обеспечения<sup>15</sup>. Это составляет 39 госслужащих на 1000 чел. населения. Необходимо учесть, что в статистике занятости наибольшую долю, 644 тыс. чел., занимает сектор сельского хозяйства, лесного хозяйства и рыболовства. Большая часть этой группы — так называемые самозанятые, то есть собственники земельного участка, подавляющее большинство которых живет натуральным хозяйством и случайными заработками. Таким образом, из числа примерно 1 млн человек, у которых есть реальное рабочее место, приблизительно каждый десятый занят в секторе государственного управления (включая систему соцобеспечения) и обороны. Статистика зарплат показывает, что средний месячный заработок по этому виду активности составил 1420,8 лари, или приблизительно 490 долл. США<sup>16</sup>. По уровню зарплат государственные и муниципальные служащие отстают от сектора финансов и коммуникаций, но опережают большинство других видов занятий. По-видимому, это самая массовая из высокооплачиваемых профессий в стране. Снижение средней зарплаты в секторе в долларовом эквиваленте по сравнению с данными прессы 2016 года может объясняться колебаниями курса национальной валюты, а также включением в расчет военнослужащих. Бюджетная статистика показывает, что в 2019 году расходы

13 <https://commerciant.ge/ru/post/gruzinskie-chinovniki-zanimaiut-2-e-mesto-po-urovniu-zarplat-sredi-stran-sng>

14 <https://sputnik-georgia.ru/society/20181108/242863178/Zarplatu-gossluzhaschim-nachnut-povyshat-s-2019-goda.html>

15 <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/38/employment-and-unemployment>

16 <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/39/wages>



общего бюджета на оплату труда государственных и муниципальных служащих составили 16,5% от всех расходов — это крупнейшая статья расходов после социального обеспечения<sup>17</sup>.

Необходимо принять во внимание, что начатая в 2015 году реформа государственной службы в Грузии рассчитана на продолжительное время. Ряд положений законов, которые рассматриваются выше, еще не вступили в силу. Эффекты создания профессиональной и политически нейтральной государственной гражданской службы — на что направлена реформа — должны проявить себя позже.

### **Подготовка и переподготовка кадров для системы государственного и муниципального управления**

Действующий закон о гражданской службе предполагает постоянное повышение квалификации государственных и муниципальных служащих. Для этого учреждаются ведомственные программы профессионального развития, причем время, потраченное на прохождение этих программ, оплачивается и включается в стаж служащего. Координация программ подготовки государственных и муниципальных служащих осуществляет Бюро гражданской службы.

Этот подход отвечает курсу на продолжение образования в течение всей жизни, что рассматривается как один из элементов перехода на стандарты ЕС в системе высшего образования Грузии. Ведущие грузинские университеты развивают программы послевузовского образования, включая и программы, ориентированные на государственных и муниципальных служащих [Kordzadze, 2020. P. 69–77]. Министерства Грузии располагают ведомственными образовательными центрами, предназначенными для профессиональной подготовки сотрудников. В то же время в Грузии нет вузов, специализирующихся на подготовке госслужащих, хотя в ведущих университетах имеются соответствующие учебные программы.

### **Особенности цифровой трансформации системы государственного и муниципального управления. Электронное правительство**

Грузия начала вводить элементы электронного правительства в 2004 году с создания Национального агентства государственных регистров с целью систематизации данных об имущественных отношениях граждан страны<sup>18</sup>. В то же время начала распространяться практика предоставления документов в цифровом виде, которая смогла выйти на межведомственный уровень в 2010 году после появ-

ления Агентства обмена данными, по сей день обеспечивающего оперативный электронный документооборот между государственными учреждениями. В это же время был сделан прорывной шаг к открытию в 2011 году «домов юстиции» — учреждений, ориентированных на предоставление гражданам услуг в электронном виде в формате «единого окна». При этом те же самые услуги сразу стали доступны и в дистанционном формате, и для работы в экосистеме «дома юстиции». Гражданину требовалась лишь учетная запись, привязанная к его электронному удостоверению личности (e-ID). В 2012 году для граждан полноценно заработал электронный личный кабинет [my.gov.ge](http://my.gov.ge), предоставляющий доступ к государственным услугам.

Тем не менее уже на начальных стадиях были заметны весомые проблемы с форматом авторизации по электронной карте гражданина через персональный компьютер: e-ID требуют использования специальных картридеров, которыми оборудовано меньшинство устройств на территории страны, а сами картридеры Грузия не производит и потому закупает в Италии. Кроме того, Грузия пока не может похвастаться высоким уровнем цифровой грамотности населения и доступностью телекоммуникационных услуг за пределами городских поселений.

Примечательно, что на развитие электронного правительства в Грузии оказала большое влияние эстонская модель и эстонские специалисты даже принимали непосредственное участие во введении технологий цифрового правительства в Грузии в соответствии с официальными соглашениями между правительствами двух стран<sup>19</sup>. Так, шина обмена данных G3, используемая грузинским правительством, является аналогом эстонской X-Road, а методология построения электронных сервисов разработана на основе принятой в ЕС European Interoperability Network. Кроме того, в 2018–2019 годах в рамках исполнения соглашения об ассоциации Грузии с ЕС Еврокомиссия продвигала с правительством в Тбилиси совместный проект по помощи цифровой отрасли Грузии, который включал в себя меры по развитию цифровой инфраструктуры, регулированию роуминга, повышению стандартов безопасности, передаче компетенций по анализу цифрового рынка и т. д.<sup>20</sup> Цифровая среда в Грузии в целом продолжит движение навстречу европейским стандартам, и ее образ электронного правительства не является исключением.

Модель, возникшая таким образом в Грузии, опирается на небольшой набор базовых услуг (e-ID, цифровая подпись, онлайн-оплата услуг, передача

17 <https://www.geostat.ge/en/modules/categories/91/government-finance-statistics>

18 <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/public-sector/e-government/Electronic%20government%20of%20Georgia.pdf>

19 <https://digital.report/estonskie-ekspertyi-gruziya-elektronnoe-pravitelstvo/>

20 [https://eeas.europa.eu/delegations/georgia/65065/eu-twinning-project-supporting-georgian-national-communication-commission-wraps-activities\\_en](https://eeas.europa.eu/delegations/georgia/65065/eu-twinning-project-supporting-georgian-national-communication-commission-wraps-activities_en)



данных и несколько других), на основе которых конструируются производные, например регистрация собственности на основе общения гражданина с органами государственной власти через единое окно «дома юстиции», защищенное особыми коммуникационными каналами и электронными подписью (со стороны гражданина) и штампом, подтверждающим действительность операции (со стороны государства). Другой особенностью грузинской модели представляется значительный акцент на кибербезопасность, вызванный большим количеством атак на серверы грузинского правительства в 2008 году. В результате, помимо введения регулярных аудитов безопасности и проверок, в обмене информацией между сервером государственной организации и шиной G3 неизменно участвует защитный сервер DIS (Department Integration Server), а политика информационной безопасности внутри ведомства должна соответствовать не только национальным стандартам, но и международному ISO 27000.

Законодательная база электронного правительства в Грузии, как правило, возникала параллельно вводимым практикам. основополагающим актом стал принятый в 2011 году закон о Едином государственном реестре информации, регламентировавший создание единого каталога информационных систем и платформы для обмена данными между ними. Позднее закон подкреплялся заключением соглашений между конкретными ведомствами и технических протоколов, раскрывающих конкретные процедуры передачи информации. В том же году Грузия стала государством-сооснователем Open Government Partnership (OGP) — международной организации, призванной обеспечить прозрачность и доступность правительственных данных для граждан и облегчить работу с сервисом цифрового правительства<sup>21</sup>. Как участник OGP Грузия последовательно принимает на себя пакеты обязательств, которые в том числе включают в себя меры по расширению услуг цифрового правительства. Тогда же законодательная база цифрового правительства пополнилась законом о защите персональных данных, освещающим, кроме прочего, и аспекты охраны личной информации в интернете. В 2012 году в соответствии с новым законом об информационной безопасности были созданы первые инструменты реагирования на цифровые угрозы и началась разработка профилактических мер по устранению угроз для конфиденциальной информации. В 2019 году ответственной инстанцией по данному закону стала Служба государственного инспектора по персональным данным. В 2017 году был принят закон об электронном документе и надежном цифровом обслуживании, закрепляющий процедуру получения физическими и юридическими лицами электронной подписи в «доме юстиции» и ее ис-

пользование в процессе электронного документооборота. Для физических лиц цифровая подпись была автоматически интегрирована в электронную карту гражданина.

По состоянию на 2020 год Грузия занимает 65-е место в рейтинге развития электронного правительства и 80-е — в рейтинге цифрового участия населения, составляемых ООН<sup>22</sup>. По сравнению с предыдущим выпуском (2018) страна опустилась на пять позиций по первому параметру, но поднялась на семь по второму. Наиболее существенное проседание замечено по параметру предоставления электронных услуг: хотя в своей группе стран Восточной Европы Грузия занимает 7-е место из 11 по общему уровню развития электронного правительства, низкий уровень развития телекоммуникационной инфраструктуры серьезно тормозит дальнейшее расширение этого сектора. Количество пользователей Интернета в стране остается весьма низким (63% населения), в результате чего Грузия в своей группе оказывается на предпоследнем месте по показателю цифрового участия населения (ниже только Латвия).

Говоря о будущем цифрового правительства Грузии, эксперты ООН с сожалением констатируют, что лидерская позиция в этой области, на которую Тбилиси достаточно долго претендовал, постепенно ускользает из рук правительства по ряду системных причин — прежде всего отсутствия четкой стратегии дальнейшей цифровизации государственных услуг и комплексных инфраструктурных вложений, а также нехватки политической воли для решения двух вышеуказанных проблем. Констатируется наличие «цифрового разрыва» между центральными и региональными властями. Чтобы совершить качественный рывок вперед, Грузии предстоит не только догнать масштабные тренды в цифровых технологиях (в частности, технологии открытых данных), но и пересмотреть приоритеты политики цифровизации государственного управления, а также непосредственные подходы и стиль решения конкретных проблем.

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

Актуальные соцопросы констатируют снижение доверия граждан Грузии к своему правительству. По данным Национального института демократии<sup>23</sup>, по состоянию на начало 2020 года 53% опрошенных считали, что страна движется в неправильном направлении (противоположное мнение высказали всего 19%). 59% респондентов также

21 <https://www.opengovpartnership.org/members/georgia/>

22 <https://idfi.ge/en/e-governance-e-participation-georgia-index-2020>

23 <https://www.ndi.org/publications/ndi-poll-declining-trust-country-s-democratic-institutions-georgians-negatively-assess>

заявили, что Грузия не является демократическим государством (в декабре 2018 года этот тезис сочли справедливым 46%). 64% грузин высказали свою неудовлетворенность работой государственных институтов (по сравнению с 49% в марте 2018-го). Исторического максимума достигло недовольство работой парламента (57% против 9% довольных), кроме того, 64% граждан отметили, что парламент не выражает их интересы, 68% — что депутаты заняты поиском личной выгоды, а не государственными делами.

В 2018 году при проведении аналогичного опроса о демократических институтах Грузии наихудший результат показал Тбилиси: 53% жителей высказались, что Грузия не является демократией (против 46% по стране). 50% граждан страны были недовольны работой правительства. Приводилась более подробная разбивка по доверию к парламенту: 71% жаловались на политические дразги между партиями, 55% — на отсутствие важных реформ, 57% — на неэффективность парламента в целом. Только 28% грузин смогли назвать имя избравшегося от их округа депутата.

В 2013 году впервые с начала проведения институтом опросов число грузин, считавших свою страну демократической, перевалило за 50% и достигло отметки в 54%, однако, как было замечено выше, этот тренд не стал устойчивым, и в том же году осенью данный показатель опустился до 39%. 53% граждан считали, что Грузия движется в правильном направлении.

Говоря о наиболее часто используемом в опросах индикаторе, необходимо отметить, что в целом число недовольных избранными властями Грузии постепенно росло за последние 10 лет: в 2009–2010 годах их было меньше 20%, в 2011 году — ровно 20%, в 2012 году — 23%, после чего в 2013 году был зафиксирован исторический минимум в 9%, но позднее показатели неудовлетворенности вновь начали расти, совершив резкий скачок в 2014–2015 годах с 15 до 42%. Также следует подчеркнуть, что для избирательных циклов в Грузии характерны резкие всплески общественного мнения касательно тех или иных общественно-политических вопросов, политиков и партий, и, хотя показатели уверенности грузин в демократии в последнее время низки, существенных оснований считать выборы в представительные органы Грузии недемократическими нет: в частности, партия президента Саакашвили «Единое национальное движение» так и не выкристаллизовалась в типичную для стран постсоветского пространства «партию власти» и проиграла выборы в 2012 году. Тем не менее стабильная неудовлетворенность граждан работой парламента и политическими скандалами может быть признаком слабости партийной системы в целом и вождистских тенденций в рядах политических организаций.

Обеспечение подотчетности правительства является одной из ключевых задач грузинского правительства в ходе реализации соглашения об ассоциации с ЕС, и именно европейская экспертиза является одним из наиболее достоверных источников информации об успехах проводимых реформ. Грузия достаточно тесно вовлечена в глобальные инициативы по повышению открытости правительства на институциональном уровне: так, в 2019 году региональные власти приняли руководство ПРООН по уничтожению коррупции на местах<sup>24</sup>. В 2012–2019 годах правительство Грузии реализовало уже четыре целевые программы по повышению подотчетности и прозрачности в рамках вышеупомянутой инициативы OGP<sup>25</sup>. Изначально вступив в нее на уровне правительства, Грузия позднее подключила к ней законодательные органы (2014), а также муниципальные власти, включая мэрию Тбилиси.

Основным достижением Грузии стало прежде всего создание постоянного координационного органа для открытого диалога с общественностью — Форума открытого правительства. После продолжительной задержки все же были запущены сервис для петиций граждан [i-change.gov.ge](http://i-change.gov.ge), а также портал открытых данных [data.gov.ge](http://data.gov.ge). Эксперты Еврокомиссии в целом выразили удовлетворение объемами публикуемой правительством Грузии информации и введением механизма предоставления госуслуг в электронном виде, однако на повестке уже давно сохраняется вопрос финансовой прозрачности. Совместно с Европейским союзом был разработан план действий по улучшению фискальной подотчетности и качества финансового управления, включающий в себя, в частности, пересмотр процедур госзакупок и государственного аудита<sup>26</sup>.

Проблема финансовой подотчетности тесно связана с основными критическими тезисами многочисленных грузинских НКО, которые отслеживают демократическое развитие в стране. Среди главных консультантов уже упоминавшей OGP можно выделить Институт развития свободы информации, Ассоциацию молодых юристов Грузии, грузинское отделение Transparency International и фонд «Открытое общество». Со стороны этих организаций неоднократно поступали призывы изменить антикоррупционную политику в стране вплоть до создания нового независимого ведомства по борьбе с корруп-

24 <https://www.ge.undp.org/content/georgia/en/home/presscenter/pressreleases/2019/OGP.html>

25 <https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/Policy-Paper-Article-42-Georgia.pdf>

26 [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni\\_2018\\_041405\\_eu4economic\\_governance\\_and\\_fiscal\\_accountability.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni_2018_041405_eu4economic_governance_and_fiscal_accountability.pdf)

цией<sup>27</sup> и критиковали планы действий для Грузии в рамках ОГР как недостаточно амбициозные, однако государственные органы в течение многих лет игнорировали их предложения по данному вопросу. Также НКО выступают за улучшение обратной связи между правительством Грузии и международными экспертами, которые участвуют в составлении различных рейтингов, релевантных для продвижения экономической трансформации страны. Кроме того, некоторые наблюдатели, например Transparency International, с опасением высказывались о расплывчатости правовой базы по некоторым правонарушениям и вопросам управленческой и/или корпоративной этики, таким как криминализация кумовства<sup>28</sup>.

Проблема коррупции влияет и на оценки НКО институционального развития страны. Согласно актуальной оценке Transparency International, всего 3 из 12 участвовавших в исследовании государственных института (три ветви власти, СМИ, бизнес, гражданское общество и др.) последовательно способствуют повышению качества управления и демократизации Грузии, а именно Народный защитник Грузии (уполномоченный по правам человека), Государственная служба аудита и Центральная избирательная комиссия<sup>29</sup>. Столь серьезные претензии говорят о существенных проблемах коммуникации между государством и гражданским обществом, неспособности совместно формулировать конструктивные предложения по развитию реформ. Тревожные тенденции отмечались и касательно работы НКО с рядовыми гражданами: проведенные опросы показывают, что меньшинство грузин способно правильно отличить одну организацию от другой, а некоторые из них, несмотря на все свои усилия, остаются практически не известны широкой публике<sup>30</sup>.

### Заключение

Опыт развития системы государственного и муниципального управления в Грузии заслуживает интереса в двух отношениях. Во-первых, достигнутый прогресс в качестве государственных институтов в весьма неблагоприятных экономических условиях. По уровню экономического развития Грузия находится приблизительно на том же уровне, что и Армения, Азербайджан, Украина и Молдова. По некоторым показателям она даже отстает от

этих стран. Например, Грузия позже, чем Армения, полностью преодолела трансформационный спад, восстановив ВВП на уровне 1990 года. Демографические показатели Грузии значительно хуже азербайджанских. Деиндустриализация в стране была более разрушительной, чем на Украине. По основным экономическим показателям Грузия значительно отстает от лидеров СНГ — России, Казахстана, Белоруссии — и не имеет перспективы догнать их в обозримом будущем. В то же время она проводит энергичные реформы государственного управления, которые высоко оцениваются в наиболее авторитетных международных рейтингах. Это показывает, что сама по себе экономическая слабость может и не быть непреодолимым препятствием для совершенствования государственных институтов.

Во-вторых, наиболее последовательные и продуманные реформы государственного и муниципального управления начались не вслед за «революцией роз» в 2004—2012 годах, а позже, когда в Грузии по итогам выборов сменилась власть. Именно после 2012 года началась энергичная реформа судебной системы, включающая в себя ранее не существовавшие гарантии независимости судебной власти от исполнительной, а также механизмы самоуправления судейского корпуса. Также в этот период было начато создание системы профессиональной и политически нейтральной государственной службы. Была проведена реформа местного самоуправления, предоставившая гражданам больше механизмов влияния на политику местных властей. «Революция роз» и последующие реформы в Грузии проходили под лозунгом улучшения государственных институтов, однако системные улучшения начались лишь после того, как «революционеры» утратили власть.

Тем не менее постсоветская история Грузии опровергает широко распространенное мнение, что хорошие институты наряду с либерализацией рынков играют определяющую роль в достижении экономического благосостояния. Сравнительно высокий показатель Грузии в индексе человеческого потенциала ООН отражает тот факт, что страна, несмотря на свою бедность, хорошо управляется и правительство страны хорошо распоряжается теми ограниченными ресурсами, которые у него есть. В то же время показатели экономического развития Грузии, структура ее ВВП и внешней торговли показывают, что хорошие институты не помогли стране преодолеть отсталость. Этот вывод неутешителен, но важен, поскольку грузинский опыт реформ, причем тех, которые прошли в 2004—2012 годах, до сих пор рассматривается как пример для подражания в других постсоветских странах.

27 <https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/Policy-Paper-Article-42-Georgia.pdf>

28 <https://rm.coe.int/georgia-handbook-on-transparency-and-citizen-participation-en/168078938d>

29 <https://www.transparency.ge/en/post/georgia-national-integrity-system-assessment-2020>

30 <http://crrc-caucasus.blogspot.com/2015/04/in-know-about-ngos-in-georgia.html>

## Литература

- Баранова В., Еремкин В. Применение мирового опыта совершенствования регулирования и инспектирования для снижения административного бремени малых и средних предприятий в России. *Экономическое развитие России*. 2016. № 23. С. 27–35.
- Вардомский Л.Б., Пылин А.Г. Структурно-экономические изменения в странах СНГ в 1991–2012 гг.: тенденции и перспективы. *Россия и современный мир*. 2014. № 1. <https://cyberleninka.ru/article/n/strukturno-ekonomicheskie-izmeneniya-v-stranah-sng-v-1991-2012-gg-tendentsii-i-perspektivy/viewer>
- Глонти В., Цинцадзе А. Проблемы финансовой обеспеченности бюджета Аджарской автономной республики. *Финансы и кредит*. 2007. № 17. С. 71–76.
- Григорьев Л., Кондратьев С., Салихов М. Трудный выход из трансформационного кризиса. *Вопросы экономики*. 2008. № 10. С. 77–95.
- Джавахишвили Н. Парадоксы роста грузинской экономики / Н. Джавахишвили // Грузинская экономика после войны и экономического кризиса: материалы семинара. Тбилиси, 2011.
- Кутелия Б.Н., Меладзе Г.Г., Цуладзе Г.Е. Эмиграция из Грузии в постсоветский период. *Социологический журнал*. 2015. № 4. С. 186–191.
- Мамрадзе П. Шипы «революции роз». *Отечественные записки*. 2012. № 2. <http://www.strana-oz.ru/2012/2/shipy-revolucii-roz>
- Мендкович Н.А. Цена реформ, или Почему у Грузии не получилось? РИСИ. 2012.
- Мукомель В.И. Демографические последствия этнических и региональных конфликтов в СНГ. *Социологические исследования*. 1999. № 6. С. 66–71.
- Сулаберидзе А.В. Депопуляция в странах с переходной экономикой (специфика Грузии). *Социологические исследования*. 2001. № 11. С. 114–117.
- Путкардадзе Т., Вуркадзе З. Этническая структура и демографические проблемы в Грузии. *Этнографическое обозрение*. 2007. № 5. С. 71–74.
- Челидзе Н. Лица, ищущие убежища, беженцы и внутренне перемещенные лица (ВПЛ): проблемы социальной сплоченности в Грузии. Migration Policy Centre, CARIM-East. *Explanatory Notes*. 2013. № 131. <http://hdl.handle.net/1814/62756>
- Папава В. Экономика Грузии: в поиске модели развития. *Мир перемен*. 2013. № 3. С. 47–58.
- Пылин А.Г. Экономика постсоветской Грузии: тенденции и проблемы. *Российский экономический журнал*. 2013. № 1. С. 86–95.
- Региональные конфликты в Грузии — Юго-Осетинская автономная область, Абхазская АССР (1989–2005). Сборник политико-правовых актов. Тбилиси, 2005.
- Скаков А.Ю. Внутриполитическая ситуация в Грузии. В кн.: Грузия: проблемы и перспективы развития. М., 2002.
- Beruashvili N., McGill O. Breaking up the logjam: automated customs risk management system implementation in Georgia. 2010. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/10492>
- Gvindadze D. The Transformation of Georgia from 2004 to 2012: State building, Reforms, Growth, and Investments. Palgrave Macmillan, 2017.
- Hoffmann, Katharina. Local government reforms in Georgia and their impact on state-society relations. *Eurasian Geography and Economics*. 2017. № 5. P. 481–501.
- Kordzadze M. The Role of Universities of Georgia in Providing Continuing Education Courses of Local Self-Government Public Servants. *World Journal of Education*. 2020. № 10 (2). P. 69–77.
- Kvashilava B. The political constraints for civil service reform in Georgia: history, current affairs, prospects and challenges. *Caucasus Survey*. 2019. № 3. P. 214–234.
- Kupatadze A. The Quest for Good Governance: Georgia's Break with the Past. *Journal of Democracy*. 2016. № 27. P. 110–123.
- Muskhelishvili M., Jorjoliani G. Georgia's ongoing struggle for a better future continued: democracy promotion through civil society development. *Democratization*. 2009. № 4. P. 682–708.
- Nodia G. Georgia: Dimensions of Insecurity // In Statehood and Security: Georgia after the Rose Revolution. American Academy Studies in Global Security. Cambridge, MIT Press. 2005.
- Papava V. The Essence of Economic Reforms in Post-Revolution Georgia: What about the European Choice? *Georgian international journal of science and technology*. 2008. № 1. P.1–9.
- Rekhviashvili L., Polese A. Liberalism and shadow interventionism in post-revolutionary Georgia (2003–2012). *Caucasus Survey*. 2017. № 1. P. 27–50.
- Schwab K. The Global Competitiveness Report. World Economic Forum. 2019.
- Silagadze A. «Post-soviet paradoxes» of unemployment rate. *Bulletin of the Georgian National Academy of Sciences*. 2017. № 11 (1). P. 136–141.
- Welton G., et al. The Prospects of Civil Service Reform. 2007. [https://www.geowel.org/index.php?article\\_id=28&clang=0](https://www.geowel.org/index.php?article_id=28&clang=0)

## References

- Baranova V., Eremkin V. Application of international inspection improvement practices in Russia, aimed at the reduction of the administrative burden for small and medium-sized enterprises. *Ekonomicheskoye razvitiye Rossii*. 2016. Vol. 23. No. 12. P. 27–35. In Russian
- Vardomsky L. B., Pylin A. G. Structural changes in the CIS national economies in 1991–2012: trends and prospects. *Rossiya i sovremennyy mir*. 2014. No. 1. <https://cyberleninka.ru/article/n/strukturno-ekonomicheskie-izmeneniya-v-stranah-sng-v-1991-2012-gg-tendentsii-i-perspektivy/viewer>. In Russian
- Glonti V., Tsintsadze A. Problems of financial security of budgetary funds of the Autonomous Republic of Adjara. *Finansy i kredit*. 2007. No. 17. P. 71–76. In Russian
- Grigoriev L., Kondratyev S., Salikhov M. Difficult way out of transformation crisis. *Voprosy ekonomiki*. 2008. No. 10. P. 77–95. In Russian



- Javakhishvili N.* Paradoxes of Georgian economy growth. In: N. Javakhishvili. Georgian economy after the war and economic crisis: seminar proceedings. Tbilisi. 2011. In Russian
- Kutelia B. N., Meladze G. G., Tsuladze G. E.* Emigration from Georgia in the post-Soviet period. *Sotsiologicheskii zhurnal*. 2015. No. 4. P. 186–191. In Russian
- Mamradze P.* Thorns of the “rose revolution”. *Otechestvennyye zapiski*. 2012. No. 2. <http://www.strana-oz.ru/2012/2/shipy-revolyucii-roz>. In Russian
- Mendkovich N. A.* The cost of reforms, or Why Georgia failed? RISI. 2012. In Russian
- Mukomel V. I.* Demographic consequences of ethnic and regional conflicts in the CIS. *Sotsiologicheskiiye issledovaniya*. 1999. No. 6. P. 66–71. In Russian
- Sulaberidze A. V.* Depopulation in the countries of transitional economy (specificity of Georgia). *Sotsiologicheskiiye issledovaniya*. 2001. No. 11. P. 114–117. In Russian
- Putkaradze T., Vurkadze Z.* Ethnic structure and demographic problems of Georgia. *Etnograficheskoye obozreniye*. 2007. No. 5. P. 71–74. In Russian
- Chelidze N.* Asylum seekers, refugees and internally displaced persons (IDPs): the challenges of social cohesion in Georgia. Migration Policy Center, CARIM-East. *Explanatory Notes*. 2013. No. 131. <http://hdl.handle.net/1814/62756>. In Russian
- Papava V.* Georgia's economy: the search for a development model. *Mir peremen*. 2013. No. 3. P. 47–58. In Russian
- Pylin A. G.* The economy of post-Soviet Georgia: trends and challenges. *Rossiyskiy ekonomicheskii zhurnal*. 2013. No. 1. P. 86–95. In Russian
- Regional conflicts in Georgia — South Ossetian Autonomous Region, Abkhazian ASSR (1989–2005). A collection of political and legal acts. Tbilisi. 2005. In Russian
- Skakov A. Yu.* The internal political situation in Georgia. In: Georgia: problems and development prospects. Moscow. 2002. In Russian
- Beruashvili N., McGill O.* Breaking up the logjam: automated customs risk management system implementation in Georgia. 2010. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/10492>. In English
- Gvindadze D.* The Transformation of Georgia from 2004 to 2012: State building, Reforms, Growth, and Investments. Palgrave Macmillan. 2017. In English
- Hoffmann, Katharina.* Local government reforms in Georgia and their impact on state-society relations. *Eurasian Geography and Economics*. 2017. No. 5. P. 481–501. In English
- Kordzadze M.* The Role of Universities of Georgia in Providing Continuing Education Courses of Local Self-Government Public Servants. *World Journal of Education*. 2020. No. 10(2). P. 69–77. In English
- Kvashilava B.* The political constraints for civil service reform in Georgia: history, current affairs, prospects and challenges. *Caucasus Survey*. 2019. No. 3. P. 214–234. In English
- Kupatadze A.* The Quest for Good Governance: Georgia's Break with the Past. *Journal of Democracy*. 2016. No. 27. P. 110–123. In English
- Muskhelishvili M., Jorjoliani G.* Georgia's ongoing struggle for a better future continued: democracy promotion through civil society development. *Democratization*. 2009. No. 4. P. 682–708. In English
- Nodia G.* Georgia: Dimensions of Insecurity. In: Statehood and Security: Georgia after the Rose Revolution. American Academy Studies in Global Security. Cambridge. MIT Press. 2005. In English
- Papava V.* The Essence of Economic Reforms in Post-Revolution Georgia: What about the European Choice? *Georgian international journal of science and technology*. 2008. No. 1. P. 1–9. In English
- Rekhviashvili L., Polese A.* Liberalism and shadow interventionism in post-revolutionary Georgia (2003–2012). *Caucasus Survey*. 2017. No. 1. P. 27–50. In English
- Schwab K.* The Global Competitiveness Report. World Economic Forum. 2019. In English
- Silagadze A.* “Post-soviet paradoxes” of unemployment rate. *Bulletin of the Georgian National Academy of Sciences*. 2017. No. 11 (1). P. 136–141. In English
- Welton G., et al.* The Prospects of Civil Service Reform. 2007. [https://www.geowel.org/index.php?article\\_id=28&clang=0](https://www.geowel.org/index.php?article_id=28&clang=0). In English



**АЗЕРБАЙДЖАНСКАЯ  
РЕСПУБЛИКА**

**AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASI**

# ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА. АЗЕРБАЙДЖАНСКАЯ РЕСПУБЛИКА

**УРХАН КЯЗИМ ОГЛЫ АЛАКБАРОВ**, доктор биологических наук, профессор, академик Национальной Академии наук Азербайджана, ректор

Академия государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики (Азербайджан, AZ 1001, Баку, ул. Лермонтова, 74)

**НИЗАМИ МУСТАФА ОГЛЫ МАМЕДОВ**, доктор философских наук, профессор, академик Российской академии естественных наук и Российской экологической академии, профессор

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82)

**ЗИЯФАТ ЗИЯ КЫЗЫ ГАБИБОВА**, доктор политических наук, профессор

Академия государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики (Азербайджан, AZ 1001, Баку, ул. Лермонтова, 74)

**РАДЖАБ ЗАКИР ОГЛЫ РАГИМЛИ**, доктор философии по политическим наукам, доцент

Академия государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики (Азербайджан, AZ 1001, Баку, ул. Лермонтова, 74)

**Аннотация:** Становление и развитие государственного управления в Азербайджанской Республике рассматривается в статье в контексте истории и культуры страны, ее природных, социальных, экономических, культурных особенностей; сквозь призму установок устойчивого развития, информатизации общества и наметившейся тенденции формирования электронного правительства. Показывается, что за прошедшие после приобретения независимости годы Республике удалось разрешить целый ряд внутренних и внешних политических проблем, преодолеть последствия тяжелого системного кризиса 90-х годов прошлого столетия. Неизменно в центре внимания государственных органов в эти годы были вопросы экономики, проблемы ее диверсификации и социально-гуманитарная сфера, ее состояние, предпосылки и условия развития. Сравнительный анализ, основанный на официальных отчетах международных организаций, свидетельствует: ряд важных экономических и социальных индикаторов Азербайджана сейчас находится на том же уровне, что у государств, входящих в «Большую семерку». Достигнутый уровень развития экономики и реализуемая успешная социальная политика стали возможными благодаря формированию в Республике адекватной системы государственного и муниципального управления. В статье раскрывается связь между формированием эффективной системы государственного управления и духовно-нравственным, культурным состоянием общества. Поддержка гражданами структур государственного управления на основе доверия создает позитивную ситуацию синергии управления и социальной самоорганизации. Подчеркивается, что поддержание устойчивого развития общества, его инклюзивного характера возможно при опережающей кадровой политике в сфере государственного управления и применения инновационных технологий.

**Ключевые слова:** Азербайджан, Азербайджанская Республика, государственное управление, доверие, устойчивое развитие, индикаторы устойчивого развития, уровень жизни, качество жизни, инклюзивное общество, электронное правительство

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

**URKHAN KAZIM OGLU ALAKBAROV**, Dr. of Sci. (Biology), Professor, academician of the national Academy of Sciences of Azerbaijan, rector

Academy of public administration under the President of the Republic of Azerbaijan (Azerbaijan, AZ 1001, Baku, 74 Lermontov street)

**NIZAMI MUSTAFA OGLU MAMMADOV**, Dr. of Sci.(Philosophy), Professor, academician of the Russian Academy of natural Sciences and the Russian Academy of ecology, Professor

Russian presidential Academy of national economy and public administration (82 Vernadsky Avenue, Moscow, 119571, Russian Federation)

**ZIYAFAT ZIA KYZY GABIBOVA**, Dr. of Sci. (Political science), Professor

Academy of public administration under the President of the Republic of Azerbaijan (Azerbaijan, AZ 1001, Baku, 74 Lermontov street)

**RAJAB ZAKIR OGLU RAHIMLI**, Dr. of Sci. (Political science), associate Professor

Academy of public administration under the President of the Republic of Azerbaijan (Azerbaijan, AZ 1001, Baku, 74 Lermontov street)

**Abstract:** In the article, the formation and development of public administration in the Azerbaijan Republic is considered, firstly, in the context of the country's history and culture, its natural, geographical, social, economic features; secondly, through the prism of the principles of sustainable development and the emerging trend in the formation of e-government. It is shown that over the years since independence, the Republic has managed to resolve a number of internal and external political problems, to overcome the consequences of a severe systemic crisis of the 1990s. Invariably the focus of attention of state bodies over the years has been economic issues, the problems of its diversification and the social and humanitarian sphere, its state, prerequisites and conditions for development. A comparative analysis based on official reports of international organizations shows that a number of important economic and social indicators of Azerbaijan are now at the same level as those of the G7 countries. The achieved level of economic development and implemented successful social policy became possible due to the formation of an adequate system of state and municipal government in the Republic. The article reveals the connection between the formation of an effective public administration system and the spiritual, moral, and cultural condition of society. The support by citizens of public administration structures on the basis of trust creates a positive situation of synergy of management and social self-organization. It is emphasized that maintaining a sustainable development of society, its inclusive nature is possible with an advanced personnel policy in the field of public administration and the use of innovative technologies.

**Keywords:** Azerbaijan, Azerbaijan Republic, public administration, trust in public service, sustainable development, indicators of sustainable development, standard of living, quality of life, inclusive society, e-government

## АЗЕРБАЙДЖАНСКАЯ РЕСПУБЛИКА



ГЕРБ  
АЗЕРБАЙДЖАНА



ФЛАГ  
АЗЕРБАЙДЖАНА



**86 600 км<sup>2</sup>**  
112-е место в мире



**10 454 891 человек**  
88-е место в мире (2020)



Азербайджанская Республика расположена на границе Европы и Азии между 44° и 52° восточной долготы, 38° и 42° северной широты. Протяженность государственных границ — 3472 км, примерно 825 км из них — водные границы. Страна граничит с Турцией (15 км), Российской Федерацией (390 км), Грузией (480 км), Ираном (756 км) и Арменией (1007 км). Морские границы имеются также с Казахстаном и Туркменией.



Азербайджанцы составляют 91,6 % населения страны, 8,4 % составляют лезгины, русские, талыши, армяне, аварцы и представители других народов. Азербайджан исторически является страной мультикультурализма.

### Общая характеристика страны

#### Введение

Первые сведения об Азербайджане мы находим в произведениях античных авторов — Геродота, Страбона, Птолея. Археологические раскопки, находки в пещерах Азых, Таглар, Дашсалахлы, Газма, петроглифы Гобустана, возраст которых не менее 25 тысяч лет, свидетельствуют о том, что территория Азербайджана была обитаема с эпохи палеолита, и здесь неизменно возникали и развивались древние общества. Впоследствии данная территория была центром формирования средневековых государств, и этими государствами управляли азербайджанские династии.

Азербайджанская Республика охватывает северную часть исторического Азербайджана. В начале XIX века в результате русско-персидских войн территория исторического Азербайджана была поделена между Россией и Персией на основе Гюлистанского (1813 год) и Туркменчайского (1828 год) договоров, согласно которым Северный Азербайджан был включен в состав Российской империи, а Южный Азербайджан остался в юрисдикции Персидской державы (Ирана). За прошедшие после этих событий 200 лет наметилось заметное различие в социально-экономическом и культурном развитии азербайджанского народа. Население Северного Азербайджана получило возможность интенсивной европеизации благодаря просветительской миссии России, а Южный Азербайджан преимущественно сохранил традиционные устои.



События 1917 года в России, приведшие к падению монархии и затем к Октябрьской революции, создали политические условия для возникновения Азербайджанской Демократической Республики, которая была провозглашена независимым государством 28 мая 1918 года. Это было первое на мусульманском Востоке светское государство, получившее международное признание. Его существование было прервано 28 апреля 1920 года установлением советской власти в Азербайджане и вхождением страны в состав СССР. В связи с возникновением и усилением в канун распада СССР деградиционных процессов в самых различных сферах общества внеочередная сессия Верховного Совета (парламента) Азербайджана 30 августа 1991 года приняла декларацию о независимости. Верховный Совет во исполнение этого решения 18 октября 1991 года принял Конституционный акт о государственной независимости Азербайджанской Республики и учредил основы государственного, политического и экономического устройства страны. В соответствии с этим документом Азербайджанская Республика была признана преемником Азербайджанской Демократической Республики.

Среди многочисленных вызовов, с которыми Азербайджанская Республика столкнулась после восстановления независимости, первостепенное значение имел карабахский конфликт, в результате которого возникло противостояние с Арменией, 20% территории страны оказались занятыми армянскими вооруженными формированиями, около миллиона человек стали беженцами и внутренними переселенцами. Совет Безопасности ООН в своих четырех резолюциях<sup>1</sup>, ОБСЕ, Совет Европы и другие международные организации неоднократно отмечали необходимость освобождения занятых вооруженными формированиями территорий. Соответствующие переговоры велись под эгидой Минской группы ОБСЕ более 27 лет. Однако восстановить контроль над занятыми территориями удалось после военной активизации конфликта осенью 2020 года. Соглашение о прекращении боевых действий и размещении российских миротворческих сил в зоне конфликта было заключено при непосредственном участии Президента России В. В. Путина.

Карабахский конфликт отвлекал значительные ресурсы на социальную, гуманитарную реабилитацию беженцев и на другие мероприятия, направленные на обеспечение территориальной целостности и безопасности страны. Тем не менее за прошедшие годы удалось разрешить многие внутренние и внешние политические проблемы, преодолеть последствия тяжелого системного кризиса 90-х годов прошлого столетия. Азербайджан достиг высоких показателей

в экономическом, социальном и гуманитарном развитии. Намечилась устойчивая тенденция к повышению уровня и качества жизни населения. Сегодня Азербайджанская Республика одна из стремительно развивающихся стран мира.

Эти достижения однозначно связаны с именем Гейдара Алиева, общенационального лидера Азербайджана, который обосновал стратегию и концептуальную основу развития страны. Обращаясь к народу накануне нового, 2001 года, нового столетия и нового тысячелетия, он подчеркивал, что Азербайджан обладает необходимым природным, экономическим, социальным, интеллектуальным потенциалом, чтобы в XXI веке превратиться в процветающую страну.

Эта цель успешно реализуется ныне под руководством Президента Азербайджана, выдающегося государственного деятеля Ильхама Алиева. Азербайджан — региональный лидер во многих направлениях социально-экономического развития<sup>2</sup>. Это стало возможным в результате гармонизации международных отношений, реализации двуединой экономической и социальной политики, демократизации общественной жизни, высокого доверия широких слоев населения руководству государства.

Для повышения эффективности государственного управления на основании результатов конституционного референдума, проведенного 26 сентября 2016 года, в Республике были учреждены должности вице-президентов. 21 февраля 2017 года на должность Первого вице-президента Азербайджана была назначена Мехрибан Алиева, которая стала успешно курировать всю социально-гуманитарную сферу. В центре внимания государственных органов оказались состояние, необходимые предпосылки и условия развития данной сферы. Стала очевидной зависимость качества жизни населения от своевременного и должного решения социально-гуманитарных вопросов.

В последние годы Азербайджан привлекает к себе внимание проведением на высоком уровне масштабных международных научных, культурных, спортивных, иных мероприятий, реализацией различных гуманитарных проектов ООН и ЮНЕСКО.

В Азербайджане бережно относятся и проявляют глубокое уважение к историческим, культурным связям с Россией. С каждым годом развиваются торговые, экономические, инвестиционные контакты с регионами России, обогащаются связи в области образования, литературы и искусства, филиалы российских ведущих университетов функционируют в Баку.

Азербайджан является страной древней культуры. История оставила такие устные памятники культуры, как «Китаби Деде Горгут», «Огузنامه», «Керо-

1 Резолюция 822 Совета Безопасности ООН от 30.04.1993; Резолюция 853 Совета Безопасности ООН от 29.07.1993; Резолюция 874 Совета Безопасности ООН от 14.10.1993; Резолюция 884 Совета Безопасности ООН от 12.11.1993.

2 Aliyev I. Opening speech by Ilham Aliyev at the meeting on results of 2019. <https://en.president.az/articles/35608>

глу». Произведения искусства, созданные в разные времена в Азербайджане, хранятся в лучших музеях мира. Страна богата памятниками древней, средневековой и современной архитектуры. В Азербайджане были созданы первые на мусульманском Востоке оперные и симфонические произведения. Проявлением светской культуры можно считать тот факт, что избирательное право женщинам Азербайджанской Демократической Республикой было предоставлено в 1920 году — на десятки лет раньше, чем в США, Франции, Швеции, Италии и других государствах.

На протяжении многих веков менталитет азербайджанцев формировался в условиях толерантности и уважения к другим народам. Историческая память азербайджанского народа, хранящая в своем сознании этапы прохождения через три религии — зороастризм, христианство и ислам, является в наше время существенным фактором для построения сбалансированных межкультурных коммуникаций как внутри страны, так и на международном уровне. Базовые положения национальной политики, заложенные в современной Конституции Республики, обеспечивают равенство всех граждан вне зависимости от их этнической и расовой принадлежности. В Азербайджане исходят из того, что сохранение культур малочисленных народов помимо исторической, социальной значимости связано с соблюдением прав человека. Ибо национальная культура есть обобщенное воплощение прав человека на свой мир, на выработанное веками традиционное мировосприятие.

Следует отметить, что высокая общая культура Азербайджана оказала существенное влияние на формирование эффективной системы государственного управления, организацию адекватной социальной действительности государственной службы. В конечном итоге это обстоятельство отразилось на показателях экономического, социального и гуманитарного развития Азербайджанской Республики.

В данной работе становление и развитие государственного управления в Азербайджане анализируется в контексте установок устойчивого развития. Анализ основан на данных международных институтов развития и проведен в сравнении со странами бывшего СССР, которые получили или восстановили независимость практически одновременно с Азербайджанской Республикой.

### **География, экология, народонаселение**

Азербайджанская Республика расположена на границе Европы и Азии между 44° и 52° восточной долготы, 38° и 42° северной широты. Протяженность государственных границ — 3472 км, примерно 825 км из них — водные границы. Страна граничит с Турцией (15 км), Российской Федерацией (390 км), Грузией (480 км), Ираном (756 км) и Арменией (1007 км). Морские границы имеются также с Казахстаном и Туркменией. Территория Азербайджана составляет 86,6 кв. км.

Природные условия Азербайджана разнообразны — от теплых и влажных субтропиков Лянкяранской низменности до снежных высокогорий Большого Кавказа. Республика богата не только горючими и минеральными ресурсами, но и неповторимыми ландшафтами, биологическим разнообразием. Здесь наблюдается девять из 11 известных в мире типов климата. Флора представлена 4500 видами высших растений, в том числе 240 эндемичными видами, которые произрастают только в Азербайджане. Фауна представлена 18 тысячами видов, в том числе 97 видами млекопитающих и 100 видами рыб. Природоохранные функции выполняют 9 национальных парков, 13 природных заповедников и 18 заказников.

К сожалению, интенсивная природопреобразующая деятельность в Азербайджане в течение XX века привела к серьезным экологическим последствиям. Так, значительно уменьшились площади лесов, сократилось биологическое разнообразие, исчезли небольшие реки, на обширных территориях произошло опасное засоление почв и опустынивание, загрязнению подверглись атмосфера и водная среда. Ученых особенно тревожит состояние Каспийского моря, колебания его уровня, трансграничные загрязнения крупнейших рек Азербайджана — Куры и Аракса<sup>3</sup>.

Экологические проблемы Азербайджана имеют международный аспект, это определяет необходимость сотрудничества с соседними странами в данной области. Так, за состояние Каспия, сохранение его флоры и фауны несут ответственность все Прикаспийские государства, на этот счет имеются соответствующие соглашения. Основные загрязнители Куры и Аракса находятся за пределами республики — в Армении и Грузии. Если сотрудничество с экологами Грузии реально, то с армянскими экологами сейчас это проблематично. Правительство Азербайджана пытается инициировать контроль армянских производств посредством международных экологических структур.

Разнообразие природы отразилось в культуре, образе жизни людей. Население Азербайджана составляет 10,4 миллиона человек, из которых 49,5% — мужчины и 50,5% — женщины. Доля городского населения составляет 53%, сельского — 47%. Продолжительность жизни населения возросла после восстановления независимости и составляет для мужчин 73,1 года, для женщин — 77,8 года<sup>4</sup>. Столица Азербайджана — город Баку (население 2 млн чел.). В состав Азербайджана входят одна автономная республика (Нахичеванская АР), 63 района, 78 городов, 261 поселок и 4428 сельских поселений. В стране сформированы и функционируют 1606 муниципальных образований.

3 Мамедов Н.М. Уроки экологии. «Бакинский рабочий», 18 декабря 2014 года. [www.br.az/society/20141218101622968.html](http://www.br.az/society/20141218101622968.html)

4 Azerbaijan in figures. State Statistical Committee of the Republic of Azerbaijan, 2020.

Азербайджанцы составляют 91,6 % населения страны, 8,4 % составляют лезгины, русские, талыши, армяне, аварцы и представители других народов. Азербайджан исторически является страной мультикультурализма. В общеобразовательных школах страны обучение проводится наряду с азербайджанским и на других языках: русском, грузинском и армянском (в нагорной части Карабаха). По данным 2018 года, образование на русском языке в Азербайджанской Республике получали 82 535 учащихся в 340 средних школах. В ряде районов Азербайджана учебные планы в средних школах охватывают обучение на трех языках, среди которых лезгинский, талышский, иврит, аварский, удинский, сахурский и хиналугский. Во всех высших учебных заведениях страны проводится обучение на русском языке. В ряде вузов организовано обучение на английском и французском языках. В настоящее время в Азербайджанской Республике наряду с мусульманскими мечетями в различных населенных пунктах функционируют 13 церквей и семь синагог. Христианские храмы включают в себя православные, католические, лютеранские, относящиеся к грузинской православной церкви, армянской церкви и албанской церкви. Еврейские синагоги расположены в Баку, Губе и Огузе<sup>5</sup>. В Азербайджане есть религиозные учебные заведения или курсы при церквях и синагогах. Функции духовного воспитания выполняют также воскресные школы при православных церквях, курсы Библии при протестантских храмах, курсы для изучения религии и культуры при синагогах и др.

### Историко-культурная, политическая картина

Историческое развитие Азербайджана трудно представить вне тесной связи с сопредельными странами Ближнего и Среднего Востока. Здесь переплетались традиции Востока и Запада, происходила продуктивная конвергенция восточных и западных ценностей.

Первое известное государственное объединение на территории Азербайджана, возникшее в IX веке до н. э., — царство Манна. Художественная культура маннейцев, отличавшаяся гармонией и изяществом, представлена предметами художественного ремесла из золота и серебра, инсигниями царской власти и вельмож (диадемы, пояса, нагрудные доспехи), посудой из лазурита, мрамора, керамики, а также из драгоценных металлов.

В VII веке до н. э. Мидия<sup>6</sup> овладела Манной, которая становится ее ведущим районом. Однако как самостоятельное государство Мидия просуществовала недолго, ее захватили персы под предводительством

Кира из династии Ахеменидов в середине VI века до н. э. После крушения персидской империи Ахеменидов в последней четверти IV века до н. э. на территории Южного Азербайджана и значительной части Северного Азербайджана возникло царство Атропатена<sup>7</sup>, ставшее ареной взаимодействия эллинских и восточных традиций. Взаимодействие происходило в различных сферах культуры — религиозной, эстетической, бытовой. В области религии появлялись новые греческие культы (например, культ Геракла), которые причудливо сосуществовали с уже укоренившимся зороастризмом.

Атропатена была центром зороастризма, игравшего исключительно важную духовную роль в доисламский период. Зороастризм представлял собой сложный духовный комплекс, включающий верования, мифы, обычаи, моральные сентенции, а также прообразы философского мышления и практического знания. Это универсальный язык культуры данного региона, складывающийся примерно с X века до н. э. по X век н. э. включительно, когда уже в условиях господства ислама и формирования новой арабо-мусульманской культуры создавались зороастрийские сочинения позднего периода (IV–X веков) [Азимов, 1991]. Мифы «Авесты», преломленные в творчестве Ф. Ницше, отразились на судьбах современной европейской культуры. Заратустра — пророк зороастризма — превратился в знаковый образ европейского самосознания.

Вместе с тем на севере Азербайджана в IV–III веках до н. э. возникло новое государство — Кавказская Албания. Древние источники (такие как «География» Страбона, «Естественная история» Плиния Старшего и т.д.) содержат названия более тридцати городов и поселений, которые являлись центрами развития ремесел, искусства. Выгодное географическое положение с выходом к морю, на перекрестке торговых путей способствовало интенсивным культурным контактам Кавказской Албании с Малой Азией, Сирией, Египтом. Экономические и культурные связи с эллинистическим миром подтверждаются нумизматическими источниками. Греко-римское влияние прослеживается в албанской художественной керамике, глиптике, торевтике. Религиозные верования отличались синкретизмом — языческие культы поклонения Луне, другим стихиям, животным, птицам уживались с культом огнепоклонников. Пестрота духовной религиозной жизни усилилась в эпоху раннего Средневековья (III–VIII века н. э.) [Мамедов, 1993].

5 Алиева М. А. Деятельность. <https://mehrigan-aliyeva.az/ru/activities>

6 Государство Мидия возникло в VII веке до н. э. Столица — Экбатан (ныне Хамадан). Превратилось в могущественную империю Древнего Востока.

7 Атропатена — одно из древнейших названий Азербайджана, происходит от имени одного из правителей Атропатену («хранитель огня»). В дальнейшем это название претерпело ряд изменений: у древних иранцев — Адербадаган, у арабов — Азербайджан или Азербайджан. Так как древние азербайджанцы поклонялись огню, Азербайджан и теперь часто образно называют Страной огней.



Начиная с I–II веков в Албанию начинает проникать христианство, превратившееся в начале IV века в государственную религию и на несколько столетий ставшее духовной доминантой в культуре албан. Христианство, лишенное этнической ориентации, обращенное своей проповедью ко всем народам, становится универсальной религией. Однако следует отметить, что наряду с христианством продолжал играть большую роль в духовной культуре этого периода зороастризм, сохранялись и языческие верования. Поэтому картина духовной жизни была довольно противоречивой. Складывалась ситуация множественности культур, существования в едином пространстве и времени различных систем ценностей. Проникновение и постепенное оседание начиная с III–IV веков тюрков, распространение тюркской культуры придает новую окраску ситуации «поликультурья».

*С VII века в судьбе азербайджанского народа совершился головокружительный поворот от христианства к исламу. Азербайджан становится органической частью арабо-мусульманского мира. Южный и Северный Азербайджан были включены в состав Арабского халифата. Северной границей Азербайджана был определен Дербент, а южной — Хамадан.*

Исламский мир вобрал в себя античное наследие, многие достижения других традиций, переработав их в соответствии со своими потребностями и основополагающими ценностями. Известный историк арабской культуры Г. Грюнбаум писал по этому поводу: «Несомненно арабы восприняли довольно много от цивилизаций покоренных народов... однако этот процесс был подобен сосредоточению вокруг движущегося магнита различных больших и малых частиц, которые намеренно или случайно оказались вовлеченными в поле его притяжения» [Грюнбаум, 1981. С. 33]. Как бы там ни было, известно, что европейская культура, заново открывшая для себя Античность в эпоху Возрождения, во многом опиралась на мусульманские источники.

Азербайджан сыграл в этом культурном творчестве заметную роль. Достаточно упомянуть имена таких великих мыслителей и поэтов-гуманистов, как Низами Гянджеви (1141–1209), Имадеддина Насими (1369–1417), Шах Исмаила Хатаи (1487–1524), Мухаммеда Физули (1494–1556), философов Бахманьяра аль Азербайджани (1001–1065), Насередины Туси (1201–1274) и др. Их наследие оказало огромное влияние на развитие поэзии, искусства, философии всех восточных стран. Обоснованные в Азербайджанской культуре идеи антропоцентризма, гуманизма оказали определенное влияние на западноевропейскую философскую мысль [Мамедов, Мамедалиева, 2010. С. 16–24].

*В связи с тюркским влиянием в синкретичной культуре Азербайджана можно выделить еще один пласт — так называемое туранство. Здесь уместно говорить даже не столько о влиянии, как о чем-то пришедшем извне, а о самой сущности азербайд-*

жанской культуры, поскольку тюркский элемент образует самую ткань культуры — язык. Как известно, язык определяет тип культуры, влияет на сферу коллективного и индивидуального бессознательного, определяя психологический склад народа, особенности ментальности. Известный русский лингвист, философ Н.С. Трубецкой, занимавшийся исследованием этнопсихологии туранских народов на основе анализа языка, музыки, поэзии, так описывает их психологический облик: «Типичный представитель туранской психики в нормальном состоянии характеризуется душевной ясностью и спокойствием. Не только его мышление, но и все восприятие действительности укладывается само собой в простые симметричные схемы его, так сказать, „подсознательной философской системы“... Туранская психика сообщает нации культурную устойчивость и силу, утверждает культурно-историческую преемственность и создает условия, благоприятствующие всякому строительству» [Трубецкой, 1995. С. 155].

Туранство определяет существенные особенности современной азербайджанской культуры. Этим же определяется общность, параллелизм, почва для взаимодействия с культурой славянских народов, в которых также присутствует туранский элемент, правда не столь глубинный, не затрагивающий языка. Эта культурная взаимосвязь славян и тюрков породила евразийский тип культуры.

*Северный Азербайджан, вошедший в состав России в начале XIX века, был втянут в русло капиталистического развития. Баку, к началу XX века добывающий до 50% общемировой и 95% российской нефти, превратился в «промышленный оазис» Кавказа. Подъем экономики дал мощный импульс культурному развитию. Появились национальный театр, печать, выросла национальная интеллигенция. Многие азербайджанцы стали получать образование в странах Европы. Бурно развивалась литература, драматургия, архитектура. Баку стал превращаться в город европейского типа, становясь центром не только деловой, но и культурной жизни всего Южного Кавказа.*

*Особого внимания заслуживает развитие Азербайджана в советский период. В это время в стране началась борьба за всеобщую грамотность, за доступность культуры и искусства всем слоям населения. Известный лозунг «Искусство — в массы» был не только лозунгом, но и руководством к действию. Культура планомерно финансировалась государством. Были созданы Академия наук, учебные и различные исследовательские институты. Сформировалась плеяда ученых, деятелей искусства, которые внесли весомый вклад в мировую науку и культуру. Это композиторы Узеир Гаджибеков, Кара Караев, Фикрет Амиров, Ариф Меликов; поэты Самед Вургун, Микаил Мушфиг, Бахтияр Вагабзаде, Расул Рза; писатели Мехти Гусейн, Исмаил Шыхлы, Ильяс Эфендиев; философы Гейдар Гусейнов, Фирудин Кочарли, Заид Оруджев; ученые Лютфали Аскерзаде, Юсиф Маме-*



далиев, Керим Керимов, Азад Мирзаджанзаде, Зия Буниятов; художники, скульпторы Фуад Абдурахманов, Михаил Абдуллаев, Таир Салахов, Тогрул Нариманбеков, Саттар Бахлулзаде; выдающиеся певцы Бюльбюль Мамедов, Рашид Бейбутов, Шовкет Алекперова, Зейнаб Ханларова, Муслим Магомаев и многие другие.

Вместе с тем советская идеология была направлена на унификацию национального менталитета.

За годы советской власти в Азербайджане два раза была изменена алфавитная графика: в 1920 году был переход с арабской на латинскую, а в 1939 году — с латинской на кириллицу. Это создавало для новых поколений значительные трудности в изучении культурного наследия. Никак нельзя оправдать и массовые репрессии, которым подверглась значительная часть азербайджанской интеллигенции в 30–40-е годы прошлого столетия.

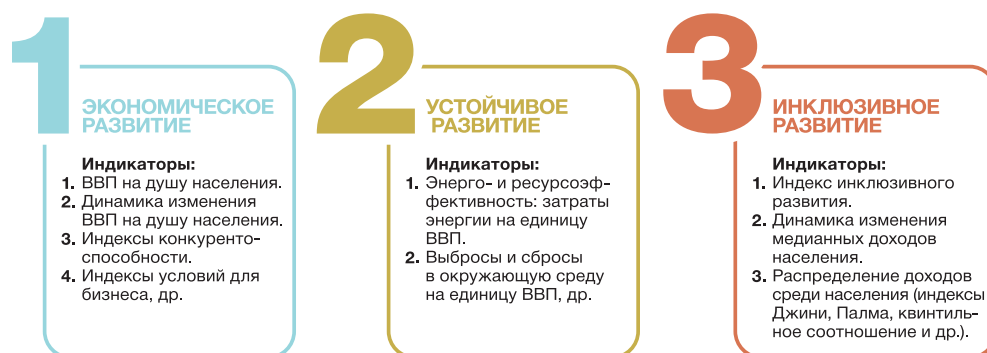
Финал социалистического периода для Азербайджана оказался трагичным. С 1988 года Азербайджан был втянут в конфликт с Арменией, усилился социальный хаос, стал нарастать экономический коллапс, возникла угроза целостности страны. Общество все более погружалось в депрессионное состояние.

Новый этап в развитии Азербайджана начался после распада СССР и восстановления государственной независимости. Азербайджан стал демократической, президентской республикой. На политическом поле страны сейчас действуют 55 политических партий, из которых девять представлены в Милли Меджлисе (парламенте страны).

Национальной валютой Азербайджанской Республики является манат. Темпы роста ВВП в Азербайджане весьма высокие. По данным международных организаций, в 2018 году ВВП на душу населения в стране возрос в 4,9 раза по сравнению с 2000 годом. По оценкам Всемирного экономического форума в Давосе, индекс инклюзивного развития составил в Азербайджане 4,69, что выше, чем в ряде стран, входящих в «Большую семерку» (G7) и Организацию экономического сотрудничества и развития (более подробные сведения приводятся далее). Азербайджанская Республика в январе 2020 года провела операции по внешней торговле с 133 странами. Экспорт азербайджанской продукции в указанном месяце составил 2,13 млрд долл., тогда как импорт составил 720 млн долл. Таким образом, вывоз азербайджанских товаров на мировые рынки превысил ввоз зарубежных товаров в республику в 2,96 раза.

**Рисунок 1. Экономические возможности как факторы, влияющие на устойчивость и инклюзивный характер процесса государственного развития**

**Figure 1. Economic opportunities as factors affecting the sustainability and inclusive nature of the state development process**



### Оценка достижений страны и позиции в международных рейтингах

Проведение анализа эффективности управления развитием страны предполагает использование универсальных критериев. Эти критерии должны прежде всего охватывать вопросы развития экономики. Схематически эту связь можно охарактеризовать как трансформацию экономических возможностей в формирование инклюзивного общества методами и технологиями устойчивого развития (**рисунок 1**)<sup>8</sup>.

Как видно из приведенного рисунка, связь между экономикой, устойчивостью развития и его инклюзивностью носит иерархический характер. Самодостаточность экономики и эффективное планирование социального и гуманитарного развития могут обеспечить устойчивое развитие для нынешних и будущих поколений и способствовать формированию современного инклюзивного общества.

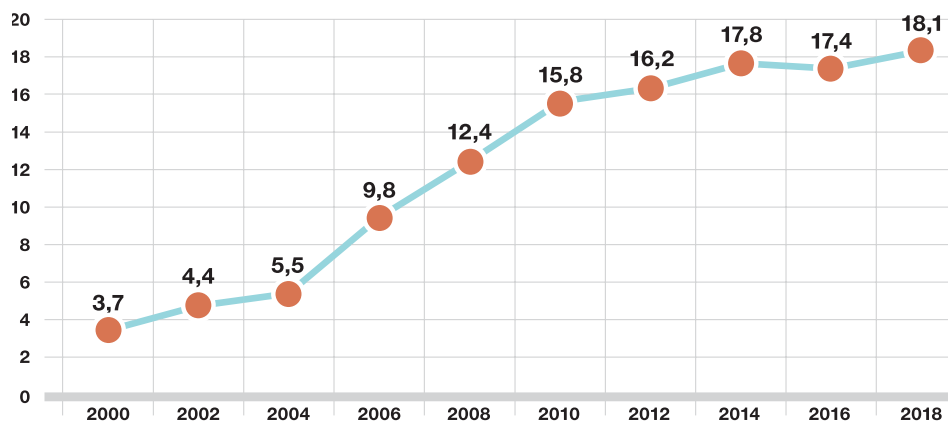
Экономика Азербайджана в период независимости показала значительный рост. Данные, характеризующие динамику объемов ВВП на душу населения в Азербайджанской Республике с начала XX века, представлены на **рисунке 2**.

На протяжении XX столетия экономика Азербайджана демонстрировала количественный и качественный рост. Однако ускорение развития, диверсификации и модернизации экономики особенно интенсифицировалось после 2003 года, когда были проведены значительные структурные реформы в управлении страной и приняты важные с точки зрения регуляции экономических отношений правовые документы. Эти реформы были направлены прежде всего на диверсификацию экономики страны, поддержку малого и среднего предпринимательства и самозанятости. Стимулирующие экономическую реформы способствовали формированию и человеческого

<sup>8</sup> Алакбаров У. К. Устойчивое инклюзивное развитие Азербайджана: значение кадрового потенциала. *Государственная служба*. 2019. Т. 21. № 5. С. 8.

**Рисунок 2. Рост ВВП на душу населения в Азербайджанской Республике (доллары США с учетом паритета покупательной способности), 2000–2018\***

**Figure 2. Growth in GDP per capita in the Republic of Azerbaijan (US dollars adjusted for purchasing power parity), 2000–2018**



\* GDP per capita, PPP (current international \$). <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>

**Таблица 1. Сравнительная оценка роста экономики в Азербайджанской Республике — в среднем по миру и в группах сопоставимых стран (по паритету покупательной способности)\*\***

**Table 1. Comparative assessment of economic growth in the Republic of Azerbaijan — on average in the world and in groups of comparable countries (for purchasing power parity)**

Страны / группы стран	2000 год	2018 год	Рост в %
Мир (в среднем)	7,98	17,94	220
Центральная Европа и Балтика	9,98	31,24	312
Европа и Центральная Азия (исключая страны с высоким доходом)	6,12	21,93	360
Азербайджанская Республика	3,7	18,1	490

\*\* Ibidem.

потенциала. Последнее обстоятельство послужило важнейшим фактором роста эффективности экономики Азербайджана. По сравнению с 2000 годом экономика Азербайджана в 2018 году продемонстрировала рост более чем в 4,9 раза. Это один из самых высоких показателей роста экономики в странах мира. В среднем по миру производство ВВП на душу населения, по данным Всемирного банка, в этот период возросло в 2,2 раза, достигнув в 2018 году (последние данные, опубликованные Всемирным банком в январе 2020 года) 17,94 долл. (с учетом

паритета покупательной способности (ППС)) по сравнению с 7,98 долл. (ППС) в 2000 году (см. таблицу 1).

Данные, характеризующие экономический рост в Азербайджанской Республике, могут быть сопоставлены с данными стран, для которых характерны те же признаки и особенности развития, что в той или иной степени присущи Азербайджанской Республике. Так, сходные с Азербайджаном условия могут быть характерны для государств, входящих в группы стран Центральной Европы и Балтии, Европы и Центральной Азии (исключая страны с высоким уровнем доходов).

Данные, приведенные в таблице 1, свидетельствуют о том, что организационные мероприятия, проведенные в Азербайджанской Республике в целях восстановления ее экономики после обретения независимости, оказались эффективными. Сравнительный анализ показывает, что в Азербайджане темпы роста экономики выше, чем в ряде стран, сопоставимых по своей географической локации, отличительным чертам экономики и характеру трансформации экономических отношений в последние десятилетия.

Различия в темпах роста экономики Азербайджана и стран Центральной Европы и Центральной Азии могут быть обусловлены тем, что в группах сравниваемых стран

исходный уровень ВВП на душу населения изначально был высоким. Эти различия особенно заметны при сравнении со странами Центральной Европы и Балтии. В частности, в странах этой группы ВВП уже в 2000 году был в среднем на 60 % выше, чем в Азербайджане (таблица 1). Однако следует отметить, что динамика роста мировой экономики на том же временном отрезке в среднем меньше, чем в Азербайджане. Это свидетельствует о том, что в анализируемом периоде в стране имел место интенсивный рост экономики.

Следует отметить разнонаправленный характер демографических процессов в новых независимых государствах, сформированных на базе республик, ранее входивших в СССР. В анализируемом периоде численность населения в некоторых странах росла, в других не изменялась или уменьшалась. Рост ВВП на душу населения в Азербайджанской Республике происходит на фоне роста численности ее населения. В целом за годы независимости население Азербайджана увеличилось на 2,5 млн человек. В 2000 году в Азербайджане проживало менее 8 млн человек, а к 2020 году, по данным официальной статистики, численность населения возросла до 10 млн человек<sup>9</sup>.

Увеличение производства ВВП на душу населения — важный экономический показатель, отражающий динамику количественного роста экономики. Для обеспечения инновативного развития страны и повышения конкурентоспособности ее экономики большое значение имеют также характеристики качественного роста. Известны различные критерии, которые используются международными организациями для характеристики уровня инновативности развития. К ним относятся индексы инклюзивного развития и конкурентоспособности, данные, характеризующие влияние экономической деятельности на устойчивое развитие и т. д. Среди указанных индикаторов наиболее универсальный характер носит оценка состояния дел в области управления устойчивым развитием страны.

Известно, что устойчивое развитие признано международным сообществом глобальным приоритетом. Так, в сентябре 2015 года в Нью-Йорке на 70-й юбилейной Сессии Генеральной Ассамблеи ООН были определены 17 специальных целей трансформации современного общества для вывода на этот уровень организации управления. Мировое сообщество должно достигнуть их к 2030 году [Алакбаров, 2018]. Эти же приоритеты были признаны глобальными целями первостепенной значимости на всемирном саммите, прошедшем в Нью-Йорке одновременно с сессией Генеральной Ассамблеи. 17 целей устойчивого развития включают решение нескольких сотен задач, направленных среди прочего на устранение голода и нищеты, борьбу с неравенством, в том числе гендерным, улучшение здравоохранения, образования и качества окружающей среды, расширение международного сотрудничества и др. Сегодня отсутствует обобщенный индекс или иной показатель, который характеризовал бы готовность отдельных стран к переходу к устойчивому развитию. Это связано с тем, что уровни развития отдельных стран мира сильно различаются и государства имеют разные приоритеты в области устойчивого развития. Некоторым странам для приближения к показателям устойчивого развития необходимо в первую очередь

решить вопросы, связанные с лишениями, т. е. победить бедность и голод. В других странах эти проблемы давно решены и им для перехода к устойчивому развитию требуется дальнейшее повышение качества систем образования и здравоохранения [Алакбаров, 2018]. Необходимость совершенствования системы здравоохранения даже в странах с высоким уровнем развития экономики стала очевидной из-за глобальной пандемии 2019–2020 годов, вызванной вирусом SARS-CoV-2 (COVID-19).

Таким образом, очевидно, что для оценки эффективности деятельности в области планирования и управления процессами устойчивого развития необходим выбор индикаторов, одинаково актуальных для стран с различным экономическим потенциалом и различными приоритетами в области устойчивого развития. В качестве такого показателя была предложена эффективность использования энергии для производства ВВП. Перспективность применения этого метода определяется тем, что: (1) меньший расход энергии для получения аналогичного результата экономически обоснован; (2) обращается внимание на целесообразность сокращения невозобновляемых источников энергии; (3) оценивается уменьшение выбросов в атмосферу трехатомных (парниковых) газов, способствующих глобальным изменениям климата<sup>10</sup>. Обоснованность подобного подхода получила подтверждение в ряде работ и рассматривается как проявление инновативности применяемых в управлении и производстве технологий [Алакбаров, 2013; Alakbarov, Lawrence, 2015. P. 93–100; Eadem, 2017. P. 187–193].

С этой точки зрения представляют интерес данные, характеризующие процессы повышения эффективности использования ресурсов как показателя инновативного управления процессами устойчивого развития. Это касается рационализации мобилизации всех ресурсов, но прежде всего энергетических. Динамика повышения эффективности использования энергии в Азербайджанской Республике после восстановления независимости страны представлена на **рисунке 3**. Информация Всемирного банка, на основе которой составлен рисунок, на начало 2020 года ограничивалась периодом 1994–2014 годов. Последние статистические данные Всемирного банка относятся именно к этому периоду.

Согласно официальной статистике Всемирного банка на начало 2020 года, показатели энергоэффективности Азербайджанской Республики (ВВП стоимостью 11,2 долл. (ППС) на единицу энергии) находятся на уровне стран зоны евро, а также таких членов Организации экономического сотрудничества и развития, как Норвегия (11,0), Нидер-

9 Azerbaijan in figures... 2020.

10 Aliyev I. Speech at the first session of the Azerbaijani Parliament's sixth convocation. <https://en.president.az/articles/36133>; Sustainable Development Goals. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>

ланды (11,1), Германия (11,5), Франция (10,3), Япония (11,0) и др. В соответствии с международными стандартами в этих исследованиях в качестве единицы энергии используется то ее количество, которое содержится в 1 кг нефти (один баррель нефти в зависимости от происхождения содержит около 136 кг нефти). Выбор нефтяного эквивалента в качестве единицы энергии связан с тем, что стоимость нефти одинакова во всем мире, и это позволяет провести сравнительную оценку баланса расходов и доходов.

Следует отметить, что по показателю эффективности использования энергии Азербайджанская Республика является одним из лидеров в группе стран — производителей и экспортеров нефти и газа. По данным Всемирного банка на январь 2020 года, Азербайджанская Республика, используя одну единицу энергии, производит товары и услуги стоимостью 11,2 долл. с учетом ППС. Примерно столько же (11 долл. с ППС) производит Норвегия. По данным Всемирного банка, энергоэффективность других стран — известных экспортеров углеводородного сырья характеризуется следующим образом: Объединенные Арабские Эмираты — 8,2 долл.; Кувейт — 7,9 долл.; Катар — 6,5 долл.; Иран — 5,6 долл.; Казахстан — 5,3 долл.; Российская Федерация — 5,2 долл.; Бахрейн — 4,1 долл. с учетом ППС<sup>11</sup>.

Как указывалось выше, при выборе показателя энергоэффективности в качестве индикатора, характеризующего эффективность государственной политики в области планирования и управления процессами устойчивого развития, учитывалось также, что этот показатель несет в себе и экологическую характеристику. Известно, что сегодня почти 70 % используемой энергии являются ископаемыми, т. е. получены из ископаемых невозобновляемых источников, и их использование способствует усилению выбросов в окружающую среду парниковых газов, что, в свою очередь, приводит к глобальным изменениям климата. Кроме того, показатель выбросов парниковых газов в атмосферу служит одним из индикаторов, используемых при расчете индекса инклюзивного развития<sup>12</sup>.

11 Ibidem.

12 Human Development Report 2019. New York: UNDP, 2019; CO<sub>2</sub> emissions (kg per PPP \$ of GDP). <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.PP.GD>

**Рисунок 3. Энергия (эквивалент, содержащийся в 1 кг нефти), затрачиваемая в Азербайджанской Республике и в среднем по миру на производство ВВП стоимостью 1000 долл. с учетом ППС\***

**Figure 3. Energy (equivalent contained in 1 kg of oil) spent in the Republic of Azerbaijan and on average around the world for the production of GDP worth \$1000, taking into account PPP**



\* Источник: Всемирный банк.

GDP per unit of energy use (constant 2017 PPP \$ per kg of oil equivalent). <https://data.worldbank.org/indicator/EG.GDP.PUSE.KO.PP.KD>; Energy use (kg of oil equivalent) per \$1,000 GDP (constant 2017 PPP). <https://data.worldbank.org/indicator/EG.USE.COMM.GD.PP.KD>

Анализ показал, что эффективная государственная политика Азербайджана в области построения в стране общества устойчивого развития обеспечила существенное снижение выбросов парниковых газов: с 1 кг на ВВП стоимостью 1 долл. с учетом ППС в 2003 году до 0,2 кг на каждый доллар США ВВП (статистические данные Всемирного банка и ООН на 2020 год)<sup>13</sup> (рисунок 4).

Известно, что устойчивое развитие предполагает осуществление такой государственной политики, которая обеспечивала бы успехи одновременно в экономике, экологии и социальной сфере [Мамедов, 2013. С. 7–8]. Данные, приведенные выше, показали: практически все постсоветские страны, в том числе Азербайджанская Республика, добились значительных успехов в области экономического развития, что свидетельствует о том, что за прошедший период большинство стран создали материальную базу для реализации социальных программ и устойчивого развития в целом. В соответствии с международными стандартами эффективность социальной политики стран определяется на основе специальных индикаторов. Среди них наиболее широко используется индекс Джини, характеризующий состояние распределения доходов среди населения [Алакбаров, 2018]. Сравнительная оценка индексов Джини стран бывшего СССР, добившихся наиболее

13 CO<sub>2</sub> emissions (kg per PPP \$ of GDP). <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.CO2E.PP.GD>



значительных успехов в экономике, приведена на **рисунке 5**.

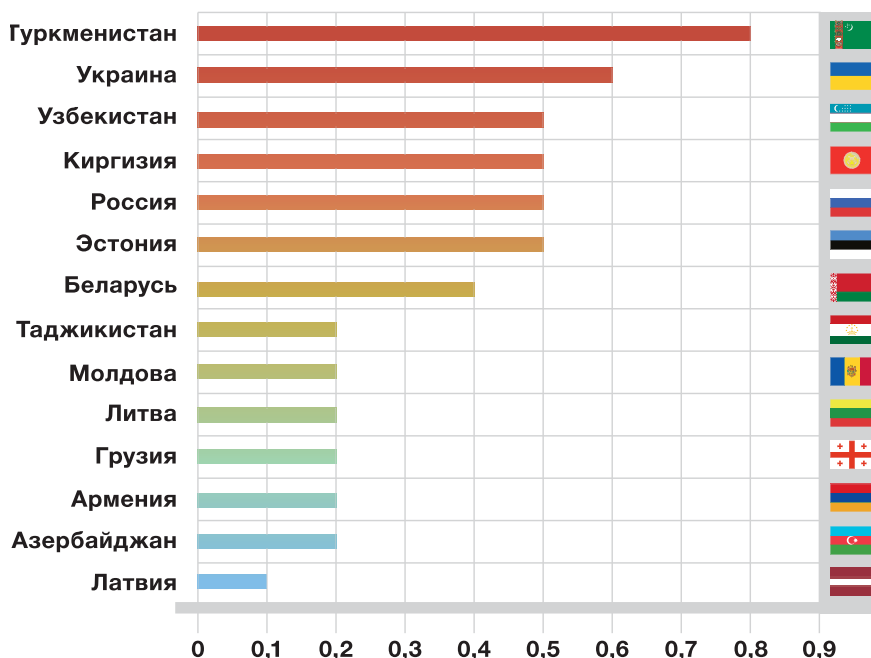
Значения индекса Джини меняются от 0 до 100, и чем меньше эта величина, тем более успешной считается государственная политика страны в области социального обеспечения населения. Индекс Джини в Азербайджане характеризуется низкими значениями, что свидетельствует об успешности проводимой в стране социальной политики.

В стратегии государственного управления Азербайджана приоритетным направлением является социальная политика. Международные организации оценивают ее содержание и структуру как успешные, очень эффективные. В отчете Всемирного экономического форума о конкурентоспособности и социальной политике 140 стран мира, подготовленном под редакцией профессора Клауса Шваба (Klaus Schwab), Азербайджан указан в качестве примера страны, обеспечившей на высоком уровне равенство в распределении доходов среди населения [Schwab, 2018. P. 8].

Следует отметить, что современный приоритет государственного управления и цель формирования технологий государственной службы — это формирование и поддержание общества, которое является устойчивым и носит инклюзивный характер. По сути, успешное развитие государства или территории может быть признано устойчивым, только если оно имеет инклюзивный характер [Алакбаров, 2020. С. 123–138]. В связи с этим в последние годы международные институты развития изучают и оценивают уровень инклюзивного развития стран мира. В отличие от устойчивого, уровень инклюзивного развития имеет количественную оценку, которая определяется путем подсчета специального индекса. В соответствии с общепринятой методикой индекс инклюзивного развития рассчитывается на основе 12 индикаторов, среди которых такие показатели, как

**Рисунок 4. Выбросы CO<sub>2</sub> (кг) при производстве в странах бывшего СССР ВВП стоимостью 1 долл. (с учетом ППС) \*\***

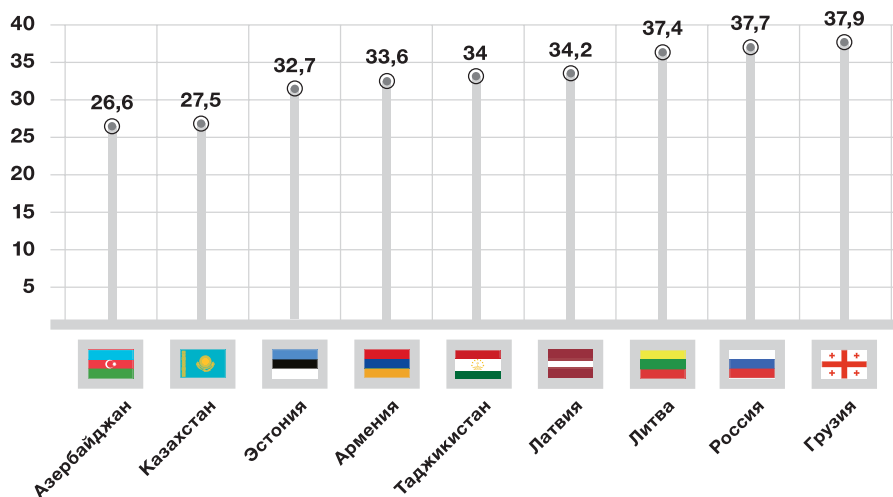
**Figure 4. CO<sub>2</sub> emissions (kg) from production in the FSU countries of \$1 GDP (PPP) \*\***



\*\* Ibidem.

**Рисунок 5. Индекс Джини в странах бывшего СССР, ВВП которых в 2000–2018 годах возрос более чем в 3,5 раза \*\*\***

**Figure 5. Gini index in the countries of the former USSR, whose GDP in 2000–2018 increased by more than 3.5 times \*\*\***



\*\*\* Источник: Всемирный экономический форум

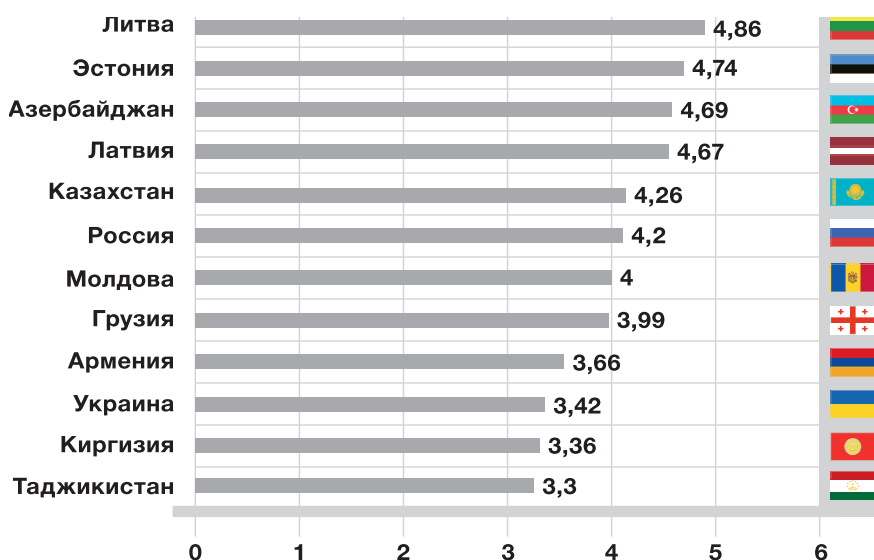
The Global Competitiveness Report 2019. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf); Schwab K. The Global Competitiveness Report 2018. Geneva: World Economic Forum, 2018. P. 8.

величина доходов населения, в том числе медианных, уровень бедности и характер распределения доходов среди населения, величина внешнего долга государства, демографическая структура населения, влияние на глобальные изменения климата и др. В 2018 году Всемирный экономический форум в Давосе опубликовал отчет об уровне устойчивого инклюзивного развития 140 стран мира, в том числе государств, образовавшихся в результате распада СССР. Индексы инклюзивного развития этой группы стран, по данным Всемирного экономического форума в Давосе, представлены на **рисунке 6**.

Индекс инклюзивного развития Азербайджана составляет 4,69, что позволило республике занять третье место в группе, уступив лишь Литве и Эстонии — членам Европейского союза. Отметим, что столь высокий рейтинг Азербайджана в этой группе предопределен главным образом его успешной социальной и экологической политикой, эффективным управлением ресурсами в целях формирования инклюзивного общества. Подобное заключение вытекает из того, что значения экономических показателей (ВВП на душу населения) в Латвии (30 304 долл. с ППС), Казахстане (27 879 долл. с ППС) и Российской Федерации (27 588 долл. с ППС) значительно выше, чем в Азербайджанской Республике (18 044 долл. с ППС). В этих условиях высокий индекс инклюзивного развития Азербайджанской Республики свидетельствует о приоритетном внимании к социальной сфере в государственной политике страны. Экономические возможности Азербайджана в 1,5–2 раза ниже, чем в сравниваемых странах (**рисунке 7**), тем не менее социальная политика и обеспечение инклюзивности развития страны находятся на том же уровне или превосходят

**Рисунок 6. Индексы инклюзивного развития стран, входивших в состав СССР\***

**Figure 6. Indices of inclusive development of the countries that were part of the USSR**

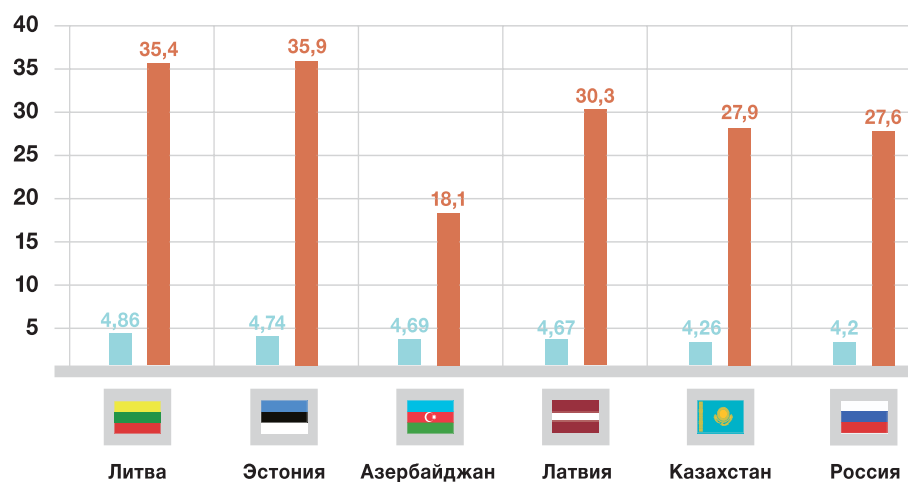


\* Источник: Всемирный экономический форум

Алакбаров У. К. Устойчивое инклюзивное развитие в Азербайджанской Республике и странах бывшего СССР: сравнительный анализ. *Государственное управление* (Азербайджан), 2020. № 1 (69). С. 123–138; Schwab K. *The Global Competitiveness Report 2018*. Geneva: World Economic Forum, 2018.

**Рисунок 7. Индексы инклюзивного развития и ВВП на душу населения (доллары США с учетом ППС) в некоторых странах бывшего СССР\*\***

**Figure 7. Indices of inclusive development and GDP per capita (US dollars adjusted for PPP) in some countries of the former USSR**



\*\* Источники: Всемирный банк и Всемирный экономический форум

GDP per capita, PPP (current international \$). <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD>; Алакбаров У. К. Основы управления инклюзивным развитием; *The Global Competitiveness Report 2019*. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)

таковые в государствах, экономические возможности которых существенно выше.

Это еще раз демонстрирует решающую роль эффективного управления в достижении результатов в области устойчивого инклюзивного развития. Очевидно, что рост экономических возможностей в будущем будет формировать условия для дальнейшего улучшения показателей устойчивого инклюзивного развития. Это особенно важно сегодня, когда мир борется с пандемией, вызванной вирусом SARS-CoV-2 (COVID-19), и ее последствиями. Перспективы экономического роста в Азербайджане высоко оценены в отчете Doing Business: страна находится в нем на 34-м месте<sup>14</sup>.

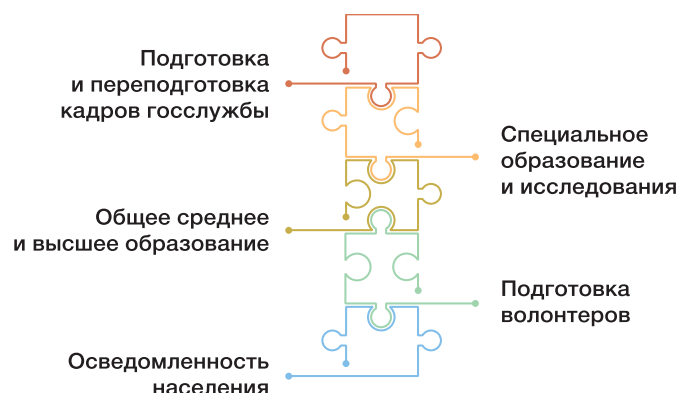
### Формирование кадрового потенциала и инновативные технологии государственного управления как факторы устойчивого развития Азербайджанской Республики

Приведенные данные показывают, что экономическое, социальное и гуманитарное развитие Азербайджанской Республики после восстановления независимости можно считать успешным. Сравнительный анализ, основанный на официальных отчетах международных организаций, свидетельствует: несмотря на то что со времени восстановления независимости Азербайджана прошло меньше 30 лет, ряд важных экономических и социальных индикаторов страны находится на том же уровне, что и у государств, входящих в «Большую семерку» (G7), ОЭСР и другие межстрановые объединения. Достигнутый уровень развития обеспечили государственная политика в области формирования кадрового потенциала для государственной службы и применение в государственном управлении инновативных технологий.

Политика в области подготовки потенциала для успешной государственной службы и одновременного формирования благоприятной среды в целях устойчивого инклюзивного развития представляет собой многоцелевую программу, охватывающую все этапы: от профессиональной подготовки специалистов до информированности населения и мобилизации волонтеров. Академия государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики указом Президента страны определена головной организацией в данной области и ведет работу во всех указанных направлениях (см. **рисунок 8**). В академии осуществляется подготовка и переподготовка кадров государственной службы на нескольких уровнях: бакалавриат, магистратура, докторантура, а также повышение квалификации государственных служащих без отрыва от производства. Повышение квалификации государственных служащих и местного самоуправления может

### Рисунок 8. Подготовка кадров государственного управления и формирование среды для управления устойчивым инклюзивным развитием в Азербайджанской Республике<sup>\*\*\*</sup>

Figure 8. Training of public administration personnel and formation of an environment for managing sustainable inclusive development in the Republic of Azerbaijan



<sup>\*\*\*</sup> Aliyev I. Speech at the first session of the Azerbaijani Parliament's sixth convocation. <https://en.president.az/articles/36133>; Alakbarov U. K., Lawrence J. E. Towards ecological civilization: Ideas from Azerbaijan. Journal of Human Resources and Sustainability Study. 2015. Vol. 3. P. 93–100.

длиться от одной недели до трех лет. Ежегодно такую подготовку по 40 различным программам и модулям проходят более 2000 государственных служащих. Одновременно проводятся семинары для молодых людей, которые участвуют в качестве волонтеров в реализации экономических, социальных и гуманитарных программ. Все это создает условия повышения эффективности использования человеческого потенциала для построения в стране устойчиво развивающегося инклюзивного общества. Эта политика реализуется в Азербайджанской Республике с самого начала восстановления ее независимости.

Задачи в области формирования человеческого потенциала предусматривают также включение в учебные планы программ, предусматривающих опережающее развитие. Это касается всех сфер общественного развития.

Успешное решение задач перехода к устойчивому развитию невозможно без формирования соответствующих знаний и умений. И в целях подготовки человеческих ресурсов для решения указанных задач ООН и ЮНЕСКО объявили 2005–2014 годы десятилетием образования в области устойчивого развития. Документ об этом был подписан в марте 2005 года в Нью-Йорке.

В Азербайджанской Республике необходимые изменения в системе образования начались на четыре

14 Doing Business 2020. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>

года раньше (рисунок 9). Это обстоятельство способствовало повышению эффективности деятельности в области управления процессами устойчивого инклюзивного развития в Азербайджанской Республике [Алакбаров, 2020. С. 123–138; Габиева, 2014].

Эффективное управление устойчивым развитием Азербайджанской Республики и формирование в ней инклюзивного общества предусматривали применение инновативных технологий, способствующих наиболее рациональному использованию ресурсов. Творческий подход к этому процессу позволил теоретически обосновать и практически применить управленческий комплекс, базирующийся на синергетических, комплементарных и компенсационных технологиях (рисунок 10).

### Рисунок 9. Хронология формирования кадрового потенциала в области управления устойчивым развитием: Азербайджан и мир

### Figure 9. Timeline of the formation of human resources in the field of sustainable development management: Azerbaijan and the world



### Рисунок 10. Инновативные технологии управления устойчивым развитием и формированием инклюзивного общества: опыт Азербайджанской Республики\*

### Figure 10. Innovative technologies for managing sustainable development and building inclusive society: the experience of the Republic of Azerbaijan\*



\* Алакбаров У. К. Устойчивое инклюзивное развитие в Азербайджанской Республике и странах бывшего СССР: сравнительный анализ. Государственное управление (Азербайджан), 2020. № 1 (69). С. 123–138.



### Особенности системы государственного и муниципального управления Азербайджанской Республики

Достигнутый на сегодня уровень развития экономики и реализуемая успешная социальная политика стали возможными благодаря формированию в восстановившей независимость Азербайджанской Республике адекватной системы государственного и муниципального управления.

После восстановления независимости Азербайджана под руководством общенационального лидера Гейдара Алиева была организована конституционная комиссия, подготовившая проект, который был вынесен на всенародное обсуждение. Конституция на основе общенационального голосования 12 ноября 1995 года была принята и вступила в силу со дня опубликования 27 ноября 1995 года. Конституция 1995 года состоит из 5 разделов, 12 глав и 158 статей, предусматривающих наличие всех условий для демократического развития общества и обеспечения прав и свобод граждан<sup>15</sup>. В связи с интенсивным развитием страны, формировавшим новые требования и условия, в Конституцию вносились изменения на основе референдумов: в 2002 году (24 изменения и дополнения к статьям), в 2009 году (25 изменений и дополнений к статьям) и в 2016 году (41 изменение и дополнение к статьям). Все изменения направлены на дальнейшее совершенствование системы государственного и муниципального управления, обеспечение прав и свобод граждан.

Конституция устанавливает, что Азербайджан является президентской республикой. Институт президентства был учрежден в мае 1990 года. С 2003 года Президентом Азербайджанской Республики является Ильхам Гейдар оглы Алиев. В соответствии со статьями 99 и 101 Конституции президент, которому принадлежит исполнительная власть, является главой государства. Президент избирается на семь лет прямым тайным голосованием. В статье 100 Конституции закреплено, что президентом может быть избран гражданин, имеющий высшее образование, проживающий на территории страны не менее десяти лет, не имеющий двойного гражданства и судимости. Изменения, внесенные в Конституцию 26 сентября 2016 года, учредили в стране институт вице-президентства, что имеет большое значение с точки зрения оптимизации государственного управления на современном этапе.

Основные полномочия президента отражены в статье 109 Конституции. Президент является главнокомандующим вооруженных сил, назначает выборы в Милли Меджлис (парламент), назначает

первого вице-президента и вице-президентов страны, обладает правом отставки кабинета министров (за исключением премьер-министра). Назначение и освобождение от должности премьер-министра, прокурора страны, главы национального банка осуществляется Милли Меджлисом по представлению президента. Президент принимает решения по вопросам призыва в армию, присуждения званий, предоставления гражданства, выступает в качестве гаранта выполнения международных соглашений. Как видно из изложенного, Президент Азербайджанской Республики осуществляет свои полномочия во взаимодействии с другими органами власти.

В соответствии с Конституцией высшим исполнительным органом республики является кабинет министров. Центральные исполнительные органы представлены министерствами, государственными комитетами и комиссиями, службами и др. Местные исполнительные органы представлены местными администрациями. Кабинет министров наделен следующими полномочиями: 1) готовит и представляет президенту проект государственного бюджета; 2) обеспечивает исполнение бюджета; 3) реализует финансово-кредитную и монетарную политику; 4) обеспечивает реализацию государственных экономических и социальных программ; 5) руководит работой министерств и других центральных органов; 6) выполняет поручения, вытекающие из решений президента.

Местные органы исполнительной власти представляют низший уровень управления на местах. На местном уровне действует два органа исполнительной власти. Первый — муниципалитеты, осуществляющие деятельность самостоятельно [Rəhimli, 2009]. Второй — местный орган региональной исполнительной власти. Деятельность этого органа осуществляет глава, назначаемый и освобождаемый от должности президентом страны. Местные отделения центральных органов власти находятся в двойном подчинении.

Милли Меджлис (парламент) выполняет функции законодательной ветви системы государственного управления. Конституция устанавливает, что выборы в Милли Меджлис проводятся по мажоритарной системе и путем прямых выборов. Последние выборы проведены в феврале 2020 года. Сегодня избранными в Милли Меджлис считаются 121 депутат, среди которых представители девяти политических партий и независимые кандидаты. Руководителями Милли Меджлиса избраны представители различных партий, в том числе оппозиционных. В Милли Меджлисе функционируют комитеты и группы, ведущие значительную экспертную и подготовительную работу. В соответствии со статьей 95 Конституции Милли Меджлис по представлению президента страны и в регулярном режиме рассматривает вопросы экономики,

15 Конституция Азербайджанской Республики // Президент Азербайджанской Республики Ильхам Алиев. <https://ru.president.az/azerbaijan/constitution>

социальной политики, международных дел, относящиеся к инклюзивному развитию, социальные, кадровые и другие вопросы и принимает решения по ним.

Судебная власть в Азербайджанской Республике может быть условно разделена на две ветви: 1) судебные органы, выполняющие функции конституционного надзора; 2) судебные органы общего назначения. Функции конституционного надзора осуществляет Конституционный суд Азербайджанской Республики. Структура судов общего назначения характеризуется следующей иерархией (снизу вверх): районные (городские) суды, суды по тяжким преступлениям, военные суды, административные суды, коммерческие суды, Верховный суд Нахичеванской Автономной Республики, Верховный суд Азербайджанской Республики.

Прокуратура является одним из надзорных органов и в соответствии с Законом о прокуратуре, принятым 7 декабря 1999 года, выполняет традиционные для этого органа функции. Представлена Генеральной прокуратурой, Военной прокуратурой, Прокуратурой Нахичеванской Автономной Республики, районными (городскими) прокуратурами и транспортной прокуратурой.

Функции Счетной палаты регулируются статьями 92 и 94 Конституции страны. Этот орган контролирует целевое и рациональное использование государственных средств. Он является высшим аудиторским органом страны, учреждается Милли Меджлисом и подотчетен парламенту страны.

Деятельность Уполномоченного по правам человека (омбудсмена) в Азербайджане регулируется специально принятым законом. Уполномоченный избирается Милли Меджлисом и не имеет права состоять в какой-либо политической организации.

Согласно разделу 4 Конституции местное самоуправление осуществляется муниципалитетами. Первые выборы в местные муниципалитеты проведены 12 декабря 1999 года, последние — в 2019 году. В этих выборах по 1606 муниципалитетам были избраны 15 566 членов. Каждый муниципалитет получает поддержку из государственного бюджета.

В годы независимости новые технологии управления процессами развития и обеспечения устойчивости и инклюзивности предопределили возрастание эффективности взаимодействия органов центральной и местной власти с гражданским обществом. В качестве примера можно назвать созданную в 2012 году систему ASAN — государственного агентства по оказанию услуг при Президенте Азербайджанской Республики. В этой системе совмещены функции по обслуживанию населения, которые относятся к компетенции десяти органов государственной власти. Сегодня в Баку и регионах 18 офисов ASAN ежедневно обслуживают десятки тысяч граждан, предоставляя им более 320 услуг. Эта инновационная технология была удостоена

высшей награды ООН и сегодня дублируется в ряде стран мира. Другой пример — созданный Фондом Гейдара Алиева Центр «Региональное развитие», который обеспечивает эффективность проектов, реализуемых в различных районах страны, за счет синергетического взаимодействия госструктур с гражданским обществом и частным сектором. Еще одним примером эффективного взаимодействия гражданского общества с официальными структурами является организация при Министерстве труда и социальной защиты населения общественного совета, в который входят представители 15 неправительственных организаций. Принятый на 2020–2023 годы национальный план действий в области открытости деятельности государственных структур также направлен на расширение участия гражданского общества в управлении процессами развития страны<sup>16</sup>.

### **Административные реформы, их правовое и институциональное обеспечение**

Создание профессиональной системы государственной службы является важнейшим условием проведения реформ. В связи с этим в Республике был разработан и 21 июля 2000 года принят Закон о государственной службе<sup>17</sup>. Впоследствии в этот закон, на основе которого приняты многочисленные нормативные документы, были внесены необходимые изменения и дополнения. Для совершенствования правового обеспечения процессов устойчивого развития был принят ряд целевых документов, направленных на развитие демократии и либерализацию экономики.

Первая после восстановления независимости Конституция страны была принята в 1995 году. Конституция определила основные принципы установления демократической политической модели в стране, которая предусматривает разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви, а также условия формирования и функционирования каждой из них. Независимое государство должно было основываться на рыночной экономике и соответствующим образом определить свое законодательство.

В целях обеспечения нормативной и институциональной поддержки административных реформ в Республике в 2001 году был создан новый институт Уполномоченного по правам человека с механизмом внесудебной защиты для восстановления прав

16 Обзорный отчет о деятельности кабинета министров за 2019 год. Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabineti. <https://cabmin.gov.az/az/article/798/> 09 апреля 2020 года.

17 Закон Азербайджанской Республики от 21 июля 2000 года № 926-III «О государственной службе» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 07.12.2018 г.)// Собрание законодательства Азербайджанской Республики. 2001. № 1. Ст. 1; № 3. Ст. 131.

и свобод человека, нарушенных органами государственного управления и местного самоуправления и должностными лицами. Государственная программа в области защиты прав человека утверждена Указом Президента Азербайджанской Республики от 18 июня 1998 года. Программа предусматривает приведение национального законодательства в области прав человека в соответствие с международными правовыми обязательствами. Для этого в рамках программы проводятся законодательные и институциональные реформы, ведется сравнительный анализ национального законодательства с Европейской конвенцией о правах человека.

В 1995–1998 годах более 70 % средних и малых предприятий были приватизированы, крупные государственные предприятия реорганизованы в акционерные общества. За эти годы был интенсифицирован процесс земельной реформы, в финансовой, банковской, налоговой и таможенной системах был осуществлен ряд важных институциональных изменений. Было принято более 150 законов, сотни указов и распоряжений Президента страны, другие нормативные правовые акты, регламентирующие проведение экономических реформ.

С 2003 года были начаты реформы, направленные на модернизацию систем государственного управления и организации государственной службы. Стали приниматься государственные программы по развитию регионов, в результате чего преобразились все населенные пункты страны, была создана современная инфраструктура, поддерживались стимулы для инвестиций и предпринимательства.

Государственные программы, указы и распоряжения по совершенствованию правовой системы Азербайджанской Республики, подписанные Президентом, придали существенный импульс ускорению процесса демократизации страны. Для обеспечения нормативного и институционального характера административных реформ еще 6 февраля 2009 года была утверждена «Государственная программа развития юстиции в Азербайджане на 2009–2013 годы».

Все это способствовало росту экономики и ее диверсификации, что послужило основой для обеспечения прогресса в социальной сфере. Важным этапом интенсивного развития страны и обеспечения ее устойчивости стала принятая Указом Президента Ильхама Алиева 29 декабря 2012 года концепция «Азербайджан-2020: взгляд в будущее»<sup>18</sup>. В результате реализации данной Концепции были решены такие вопросы, как формирование высококонкурентной экономики, сбалансированное развитие регионов, переход к информационному обществу, развитие человеческого капитала и создание эффективной системы социальной защиты.

18 Концепция развития «Азербайджан-2020: взгляд в будущее». <https://president.az/files/future.ru.pdf>

Среди государственных программ, имеющих наибольшее значение, следует отметить направленные на разработку и реализацию дорожной карты по развитию национальной экономики (6 декабря 2016 года), стратегии развития государственной службы на 2019–2025 годы (23 ноября 2018 года), создание системы электронного контроля выполнения принятых решений (17 марта 2020 года). Эти и другие документы приняты для повышения эффективности управления процессами государственного развития<sup>19</sup>. Указом Президента Азербайджанской Республики «О дополнительных мерах по повышению эффективности государственного управления», подписанным 17 марта 2020 года, в Администрации Президента Азербайджанской Республики создана новая информационная система для электронного мониторинга выполнения указов и распоряжений Президента.

Успешное и устойчивое развитие Азербайджана в последние годы дает основание говорить об опережающем развитии государственного управления в Республике, своевременном прогнозировании намечающихся тенденций в социальной действительности, принятии необходимых решений и проведении назревших административных реформ. Так, целевые показатели стратегической дорожной карты по развитию экономики к 2025 году предполагают: рост ВВП, создание рабочих мест, диверсификацию, уменьшение зависимости государственного бюджета от внешних трансфертов — для этого необходимо корректирование или принятие новых административных реформ.

Важно подчеркнуть, что в плане действий «Стратегии развития государственной службы в Азербайджанской Республике на 2019–2025 годы», утвержденном Указом Президента Республики 23 ноября 2018 года, изложены меры, которые должны быть реализованы соответствующими государственными органами. Основной целью стратегии является улучшение управления государственной службой, развитие человеческих ресурсов государственных органов, повышение эффективности работы государственных органов путем формирования корпуса государственных служащих на основе высоких моральных и этических ценностей, отличающихся знаниями, навыками и положительными личными качествами.

19 Указ Президента Азербайджанской Республики об утверждении стратегических дорожных карт по национальной экономике и основным секторам экономики. 06 декабря 2016, № 1138. <https://ru.president.az/articles/21953>; Распоряжение Президента Азербайджанской Республики об утверждении «Стратегии развития государственной службы в Азербайджанской Республике на 2019–2025 годы». 23 ноября 2018 г. <https://ru.president.az/articles/30841>



### Система государственной и муниципальной службы

Государственная и муниципальная служба — это социально-правовой институт, без которого невозможно существование государства. Различие между государственной и муниципальной службой заключается в масштабе их деятельности. Муниципальная служба связана с местным самоуправлением и системой его органов. Качественного же отличия между ними нет.

В Азербайджане исходят из того, что главная функция системы государственной и муниципальной службы — служить обществу, обеспечивать перманентную связь государства с гражданами, руководствоваться при этом демократическими принципами, положениями правового государства, содействовать развитию самоуправленческой деятельности, гражданского общества. По существу, на данном уровне происходит подлинная практическая апробация государства, его структур, определяется мера соблюдения в стране справедливости, прав человека. Состояние системы государственной и муниципальной службы определяет духовную атмосферу в обществе, уровень доверия к государству.

Организация государственной и муниципальной службы включает большой круг вопросов, но особое значение имеют: определение основных должностных наименований и их функций, условий поступления на государственную и муниципальную службу; предварительная подготовка кадров и систематическое повышение их квалификации. Принципиальное значение имеет морально-психологические качества будущего государственного служащего, его ценностно-мировоззренческие установки, уровень общей культуры.

Многие вопросы, связанные с государственной службой, в Республике регулируются на основе закона «О государственной службе», принятого в 2000 году. В последующие годы в этот закон были внесены десятки изменений и дополнений, направленных на совершенствование системы государственной службы.

Для анализа текущего состояния, определения перспектив повышения эффективности государственной службы, обеспечения прозрачности при приеме на работу 29 марта 2002 года был организован Совет по управлению государственной службой и утвержден его устав<sup>20</sup>. В Азербайджанской Республике государственными служащими считаются лица, занятые в законодательной, исполнительной и судебной системах. Кроме того, к категории лиц, занятых на особых видах государственной службы, относятся сотрудники правоохранительных органов, прокуратуры, таможни, налоговых органов, миграционной службы, Центрального банка Азербайджанской

Республики и некоторые другие. По данным Государственного комитета по статистике, в 2019 году в стране на 10 млн человек населения приходилось 29,1 тысяча зарегистрированных государственных служащих.

Прием на работу государственных служащих осуществляется в два этапа. На первом соискатель должности сдает тест — экзамен в государственном экзаменационном центре. При условии набора необходимого количества баллов с ним проводят собеседование и в случае успешного прохождения зачисляются на службу или выдают сертификат, позволяющий в течение пяти лет поступить на государственную службу [Рагимли, 2015. С. 281–287]. Отбор и прием на работу в муниципалитеты на невыборные должности осуществляется по результатам конкурса, проводимого по правилам, определенным постановлением кабинета министров.

Сегодня в Азербайджане функционируют 1606 муниципалитетов, избранных в 2019 году. Количество членов в каждом муниципалитете зависит от численности населения муниципального образования и колеблется от пяти до 19 человек. Правовая регуляция деятельности муниципалитетов осуществляется на основе ряда законов: «О правилах выборов в муниципалитеты», «О статусе муниципалитетов» и др.<sup>21</sup> Муниципалитетом руководит председатель, который в соответствии с изложенными выше требованиями формирует исполнительный аппарат.

В целях совершенствования государственной и муниципальной службы Президент Азербайджанской Республики в 2018 году издал распоряжение «О Стратегии развития государственной службы в Азербайджанской Республике в 2019–2025 годах». Распоряжение предусматривает, в числе других мероприятий, широкое использование принципов оценки компетенции и повышения мотивации в целях повышения эффективности государственной службы.

В области борьбы с коррупцией в сфере государственной и муниципальной службы достигнуты большие результаты, и успехи в этой области связаны с комплексным подходом к проблеме, который включает тщательный отбор кадров, просветительскую работу, повышение правового и общего культурного уровня. Очень уместным оказалось внедрение новых технологий при реализации задач государственной службы, которые практически исключают возможность злоупотреблений.

<sup>20</sup> Закон Азербайджанской Республики от 29 марта 2002 года № 283-III «Об утверждении Положения о Совете управления государственной службой Азербайджанской Республики». <http://www.e-qanun.az/framework/1570>

<sup>21</sup> Закон Азербайджанской Республики от 30 ноября 1999 года № 765-IQ «О муниципальной службе» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 13.06.2017 г.). [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30607911](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30607911); Закон Азербайджанской Республики от 2 июля 1999 года № 698-IQ «О статусе муниципалитетов» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 30.10.2018 г.). [http://continent-online.com/Document/?doc\\_id=30601333](http://continent-online.com/Document/?doc_id=30601333); Bələdiyyələrin fəaliyyətinə inzibati nəzarətin həyata keçirilməsi ilə bağlı illik məruzə (2019-cu il üzrə). Bakı: Ədliyyə Nəşriyyat Evi, 2020.



Оплата труда государственных служащих регулируется законом «О государственной службе» и зависит от полномочий, уровня ответственности, профессионального уровня и стажа. Лица, проработавшие на должности государственных служащих не менее 15 лет, имеют право на дополнения к пенсиям. Кроме того, заслуги государственных служащих отмечаются государственными наградами. Эффективность деятельности государственных служащих оценивается по правилам, которые утверждены и приняты к исполнению с 10 февраля 2014 года [Rahimli, 2020. P. 466–472]<sup>22</sup>.

### **Подготовка и переподготовка кадров государственного и муниципального управления**

Государственная и муниципальная служба — специфический вид деятельности, связанный с осуществлением политики государства и реализацией от имени государства основных экономических, социальных и политических программ. Она предполагает наличие у каждого служащего необходимых профессиональных знаний, умений, компетенций, определенного объема властных распорядительных полномочий, способность принимать решения и предвидеть их возможные последствия.

Основной целью совершенствования государственного управления в современную эпоху является упрощение структуры управления, укрепление отношений между государственными органами и гражданами, различными институтами гражданского общества, повышение эффективности, качества государственных услуг. Достижение этой цели невозможно без реальных кадров и наличия соответствующего кадрового потенциала.

Кадровые ресурсы во всех сферах человеческой деятельности и особенно в сфере государственного управления являются подлинным богатством страны. В этом отношении кадровая политика представляется как своего рода целевое управление важнейшим стратегическим ресурсом государства. Вспоминается в связи с этим необоснованно забытое выражение «кадры решают все». Сейчас оправданно ставить вопрос о «кадровой безопасности» государства. Если на протяжении всей истории великие цивилизации главным образом исчезали в результате стихийных бедствий, эпидемий и беспощадных войн, то сейчас к краху любого государства может привести деградация социального управления.

Профессиональная подготовка и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих — сфера, которая является авангардом проводимых в Азербайджане реформ, она всегда находится в центре внимания Президента страны. Профессиональная подготовка государственных служащих — это

образовательная и обучающая деятельность, направленная на получение знаний, умений, навыков и необходимых в дальнейшей деятельности компетенций. Образование государственных и муниципальных служащих в общем и целом предполагает формирование общей культуры, установок гражданственности, патриотизма, достоинства, справедливости, высокой нравственности, толерантности, профессионального долга, ответственности перед законом, уважительного отношения к гражданам.

В Указе Президента Азербайджанской Республики «О создании Государственной комиссии по осуществлению реформ в системе государственного управления в Азербайджане» говорится, что демократизация и реформы при переходе к рыночной экономике должны повысить эффективность государственного управления и создать правовую и образовательную систему, отвечающие международным стандартам. Как указывалось выше, период подготовки государственного служащего в учебных заведениях до приема на работу является одной из важнейших характеристик, необходимых для кандидатов на государственную службу в Азербайджане. Предварительное образование помогает людям улучшить свой существующий потенциал и приобрести новые навыки. В соответствии со статьей 13.2 Закона о государственной службе лицо, претендующее на административную должность, должно иметь соответствующее высшее образование. Если у человека есть другое высшее образование, он должен сменить профессию и изучить профиль той административной должности, на которую претендует. Другими словами, человек может получить право работать на этих должностях после прохождения учебных курсов. Общие цели в этом направлении определяются в соответствии с политикой и целями органа, в котором будет проводиться обучение. Доступ к образованию и возможностям обучения для всех граждан, а не только государственных служащих, важен для национального развития. Реорганизация системы государственной службы в нашей стране на основе инновационных методов создает основу для повышения уровня профессионализма государственных служащих.

Основным центром, ответственным за подготовку и переподготовку кадров государственной службы и муниципального управления, является Академия государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики, организованная 3 января 1999 года Указом Президента Азербайджанской Республики Гейдара Алиева на базе Бакинской Высшей партийной школы, функционировавшей с 1921 года под различными названиями. В соответствии с Указом Президента Азербайджанской Республики Ильхама Алиева от 22 сентября 2017 года Академия государственного управления определена в качестве ведущего образовательного, научного, аналитического, методического и информационного центра подготовки и переподготовки кадров государственной и

22 “Dövlət qulluqçularının xidməti fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi Qaydaları” 10.02.2014-cü il // Azərbaycan Respublikasının Ədliyyə Nazirliyi: [Veb]. <http://e-qanun.az/framework/27869>

муниципальной службы<sup>23</sup>. Академия успешно работает внутри страны и осуществляет сотрудничество с зарубежными профильными образовательными и аналитическими центрами, в том числе из стран, входивших в состав СССР.

Эффективность подготовки кадров государственного и муниципального управления определяется не только уровнем их подготовки, качеством и своевременностью принятия решений, их инновативностью, но и тем, как среда подготовлена к реализации этих решений [Габибова, 2018.; Alakbarov, Habibova, Rahimli, 2020. P. 79–82]. С учетом этого Академия государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики активно формирует благоприятную, восприимчивую к инновациям среду. Как показано на рисунке 10, это достигается благодаря специальным программам по повышению информированности населения и расширению его участия в управлении страной, а также работе с волонтерами.

Проблема устойчивого социально-экономического развития общества в условиях быстро меняющейся среды требует гибкой и динамичной адаптации системы образования к этим процессам. Реконструкция системы подготовки государственных служащих требует эффективного решения проблемы, ее развития с использованием возможностей новых информационных и коммуникационных технологий, а также внедрения системы дистанционного обучения. Дистанционное обучение в системе подготовки и переподготовки государственных служащих успешно реализовано. Расширение дистанционного образования и определение его нормативной базы входят в число прерогативных планов Академии государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики.

### **Особенности цифровой трансформации.**

#### **Электронное правительство**

Инновации в государственном управлении сегодня связаны прежде всего с электронным правительством. В Азербайджане принят ряд постановлений, утверждены программы действий в этом направлении. В соответствии с Указом Президента Азербайджанской Республики Ильхама Алиева от 14 марта 2018 года был организован специальный Центр по развитию электронного правительства<sup>24</sup>. Этот центр выполняет функции координации деятельности различных организаций, задействованных в развитии электронного правительства, а также оказывает услуги различным организациям и гражданам, в том числе иностранным государствам, в осуществлении различных трансакций, получении необходимых документов и т. д. Кроме того, Центр по развитию электронного правительства организует обмен необ-

ходимой информацией посредством портала «Электронное правительство» ([www.e-gov.az](http://www.e-gov.az)). Портал электронного правительства, запущенный в 2012 году с 60 услугами, в настоящее время предлагает 451 вид электронных услуг. Государственные, региональные и местные органы управления и организации оказывают электронные услуги в различных сферах (социальная защита, социальное обеспечение, образование, здравоохранение, связь, таможенные, налоговые, юридические услуги, онлайн-платежи, выдача специального разрешения/лицензий).

Формирование электронного правительства в нашей стране основывается на международной практике. Правовой базой для его деятельности служит Распоряжение Президента Азербайджанской Республики об утверждении «Государственной программы по развитию связи и информационных технологий в Азербайджанской Республике на 2010–2012 годы (Электронный Азербайджан)», Указ Президента Азербайджанской Республики от 23 мая 2011 года «О некоторых мерах в сфере организации оказания электронных услуг в государственных органах» и иные нормативно-правовые акты. На сегодняшний день в стране создан Национальный центр сертификационных услуг для использования электронных подписей, построена инфраструктура, обеспечивающая обмен информацией между информационными системами государственных органов. Благодаря этому все государственные органы теперь могут предоставлять электронные услуги гражданам.

Основные принципы деятельности электронного правительства:

- соблюдение требований действующего законодательства Азербайджанской Республики;
- реализация государственной политики в области информатизации, защита государственных и национальных интересов;
- обеспечение возможности для полноты, достоверности, актуальности, безопасности, защиты предоставляемой пользователям информации и получение ее простым и быстрым способом;
- разделение полномочий и обязанностей между государственными органами.

В настоящее время концепция электронного правительства претерпевает новые трансформации. Страны — лидеры электронного правительства переходят к следующему этапу системы предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций. Государственному агентству по оказанию услуг гражданам и социальным инновациям при Президенте Азербайджана поручено осуществление и регулирование государственной политики в области дальнейшего развития электронного правительства. В числе основных мер, предусмотренных указом, названы: организация обмена цифровой информацией между информационными системами государственных органов; дальнейшее ускорение процесса электронизации государственных услуг; координа-

23 E-GOV Development Center. About us. <https://www.digital.gov.az/en/page/about>

24 E-GOV Development Center. <https://www.digital.gov.az/en/>

ция деятельности разных госструктур для создания эффективных и работоспособных электронных услуг. Агентству поручено подготовить проекты «Правил формирования, реализации, интеграции и архивирования государственных информационных резервов и систем» и «Плана действий по переходу на цифровое правительство».

Прогресс в развитии электронного правительства отслеживается через индекс развития электронного правительства (ИРЭП), заданный Департаментом экономического и социального развития ООН. Азербайджан занимает 70-е место в рейтинге 2018 года среди 193 стран.

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

Повышение уровня общественного доверия к деятельности государственных служащих является одной из приоритетных задач модернизации государственного управления в Азербайджане. Поддержка гражданами структур государственного управления на основе доверия, как известно, создает позитивную ситуацию синергии управления и социальной самоорганизации. Доверие дает уверенность в социальных ожиданиях, определяет готовность людей следовать традициям, нормам, законам, содействует формированию устойчивой, предсказуемой социальной среды. Доверие к другому человеку, проводимой в стране политике, государству является основой гражданского общества.

Главными факторами повышения доверия граждан к власти остается профессионализм государственных служащих, обоснованность их деятельности с позиций национальных интересов, прозрачность доходов и образа жизни. Не вызывает сомнений, что по уровню доверия граждан к государственной службе можно судить о качестве государственного управления в стране.

В последние десятилетия в Азербайджане неоднократно проводились опросы общественного мнения, целью которых было определить отношение граждан к различным вопросам государственного управления. Наряду с национальными центрами социологических исследований опросы общественного мнения в Республике проводили также известные профильные центры социологических исследований из целого ряда западных стран. Так, опросы общественного мнения, проведенные американской организацией Gallup International, американской компанией Arthur J. Finkelstein and Associates (AJF), французской компанией Opinion Way, итальянским Институтом международных политических исследований (Istituto per Gli Studi di Politica Internazionale — ISPI), известным польским аналитическим центром MISO (Международный институт гражданского общества) показали, что доверие граждан руководству страны и правительству находится на высоком уровне.

Общенациональный опрос общественного мнения, проведенный в Азербайджане с 11 по 16 сентября 2013 года, предполагал проанализировать политическое и электоральное поведение населения Азербайджана. Опрос 1550 человек в 42 населенных пунктах показал, что 88,7 % избирателей проголосовали за президента Ильхама Алиева. Руководил проектом Кристиан Херпфер, президент Европейского центра изучения общественного мнения, президент Международной ассоциации по изучению общественного мнения (WVSA).

Другая международная организация, Итальянский институт международных политических исследований, в докладе, озаглавленном «10 лет в действии: Южный Кавказ, 2003–2013», провел интересные параллели по ситуации в Азербайджане, Грузии и Армении. Автором этого документа является аналитик Маттео Верда. «Азербайджан достиг экстраординарного экономического развития, в среднем 12,2 процента в год — в два раза быстрее, чем другие страны Южного Кавказа», — говорится в отчете. Там же отмечается, что политическая система Азербайджана продемонстрировала высочайший уровень стабильности.

Другой международной организацией, проводящей опросы в нашей стране, является Польский институт международного гражданского общества. В его отчете приводится подробный анализ экономической и социальной ситуации в Азербайджане. В нем говорится, что «... за последние 10 лет объем средств, потраченных на социальную защиту в Азербайджане, увеличился в 9 раз, число предприятий, работающих в сфере образования, спорта, медицины и культуры, увеличилось в несколько раз, уровень бедности снизился».

Важнейшей предпосылкой доверия граждан к государственной и муниципальной службе является прозрачность их деятельности, открытая отчетность. Механизмы подотчетности государственных и муниципальных органов власти перед гражданами отражены в Законе Азербайджанской Республики о статусе муниципалитетов. Правительство (кабинет министров) ежегодно представляет в Милли Меджлис (Парламент Республики) отчет, который охватывает макроэкономические, финансово-банковские, социально-политические, промышленные, энергетические, сельскохозяйственные и экологические вопросы, отражает деятельность в сфере транспорта, связи, науки, культуры, обороны, по обслуживанию граждан. Муниципалитеты в обязательном порядке ежегодно отчитываются перед избирателями о проделанной работе, включая использование финансовых ресурсов и соответствующей собственности.

Важное значение придается в Республике вовлечению граждан в процесс принятия решений, следует отметить, что наряду с референдумами и выборами в Конституции Азербайджанской Республики отражена и другая прямая форма осуществления государ-

ственной власти населением — право граждан инициировать законодательство. Это фундаментальное положение было включено в Конституцию посредством референдума, состоявшегося 18 марта 2009 года. Законодательная инициатива граждан означает право вносить законопроект или иной вопрос в парламент для обсуждения.

### Заключение

Проведенный сравнительный анализ показывает, что после восстановления независимости Азербайджанская Республика достигла значительного уровня в экономическом, социальном и гуманитарном развитии и эти достижения расцениваются Всемирным банком, ООН, Всемирным экономическим форумом,

Европейским банком реконструкции и развития и другими международными институтами развития как очень высокие. Пристальное внимание к социально-гуманитарным вопросам, достижения в области устойчивого и инклюзивного развития содействовали повышению качества жизни населения. Эффективность государственного управления в Азербайджане положительно оценивается населением, что находит отражение в высоком доверии граждан государственной службе. Представляется, что проведение подобных сравнительных исследований, обмен информацией и опытом могут способствовать дальнейшему повышению эффективности государственного управления и организации государственной службы в странах на постсоветском пространстве.

### Литература

- Азимов К.А. Ценностный мир человека в религиозно-философской доктрине зороастризма. Баку, 1991.
- Алакбаров У. К. Основы управления инклюзивным развитием. Баку: Тахсил, 2018.
- Алакбаров У. К. Основы устойчивого развития и экологической цивилизации. Баку: Тахсил, 2013.
- Алакбаров У. К. Устойчивое инклюзивное развитие Азербайджана: значение кадрового потенциала. *Государственная служба*. 2019. Т. 21. № 5. С. 6–11.
- Алакбаров У. К. Устойчивое инклюзивное развитие в Азербайджанской Республике и странах бывшего СССР: сравнительный анализ. *Государственное управление (Азербайджан)*, 2020. № 1 (69). С. 123–138.
- Габиева З. З. Человеческий потенциал как основа идеологии развития. Баку: Азполиграф, 2014.
- Габиева З. Человеческий потенциал: от идеологии роста к идеологии развития. М.: Наука, 2018.
- Грюнбаум Г.Э. фон. Основные черты арабо-мусульманской культуры. М., 1981.
- Мамедов Н.М. Экология и устойчивое развитие. М.: МГАДА, 2013.
- Мамедов Н.М., Мамедалиева С.Ю. Гейдар Алиев и парадигмы азербайджанской культуры // *Взаимодействие культур в условиях глобализации*. М.: Канон +. 2010. С. 16–24.

- Мамедов Т.М. Кавказская Албания. Баку: Маариф, 1993.
- Рагимли Р. Новый подход к государственному управлению в процессе глобализации: эффективное государственное управление // *Межсекционный сборник № 6 (Материалы VIII Конвента РАМИ, 25–26 апреля 2014 г.)*. М.: Университет МГИМО, 2015. С. 281–287.
- Трубецкой Н.С. История. Культура. Язык. М.: Прогресс, 1995.
- Alakbarov U., Habibova Z., Rahimli R. The Role of Human Resources in Comprehensive Regional Sustainable Development: The Case of Azerbaijan. *International Journal of Economics and Financial Issues*. 2020. Vol. 10 No. 3. P. 79–82.
- Alakbarov U. K., Lawrence J. E. Towards ecological civilization: Ideas from Azerbaijan. *Journal of Human Resources and Sustainability Study*. 2015. Vol. 3. P. 93–100.
- Alakbarov U. K., Lawrence J. E. Energy efficiency as an indicator of sustainable development policy: the Azerbaijan experience. *Journal of Sustainable Development*. 2017. Vol. 10. No. 3. P. 187–193.
- Rahimli R. Performance appraisal of civil servants for human capacity development in Azerbaijan. *Universidad y Sociedad*. 2020. Vol. 12 Núm. 2. P. 466–472.
- Schwab K. The Global Competitiveness Report 2018. Geneva: World Economic Forum, 2018.

### References

- Azimov K.A. The Valuable World of Man in the Religious and Philosophical Doctrine of Zoroastrianism. Baku, 1991.
- Alakbarov U.K. Sustainable inclusive development in the Republic of Azerbaijan and the countries of the former USSR: a comparative analysis. *Public administration (Azerbaijan)*, 2020. No. 1 (69). P. 123–138.
- Alakbarov U. K. Foundations of the management of inclusive development. Baku: Tahsil, 2018.
- Alakbarov U. K. Fundamentals of sustainable development and ecological civilization. Baku: Tahsil, 2013.
- Alakbarov U. K. Sustainable inclusive development of Azerbaijan: the value of human resources. *Public administration*. 2019. Vol. 21. No. 5. P. 6–11.
- Gabibova Z. Z. Human potential as the basis of the ideology of development. Baku: Aspoligraf, 2014.
- Gabibova Z. Human potential: from the ideology of growth to the ideology of development. Moscow: Nauka, 2018.
- Grünbaum G.E. fon. The main features of the Arab-Muslim culture. M., 1981.
- Mamedov N. M. Ecology and sustainable development. Moscow: MGADA, 2013.
- Mamedov N. M., Mammadaliyeva S. Y. Heydar Aliyev and Azerbaijani culture paradigm // *Interaction of cultures in the context of globalization*. Moscow: Canon +. 2010. P. 16–24.
- Mammadov T. M. Caucasian Albania. Baku, 1993.
- Rahimli P. A new approach to public administration in the process of globalization: effective public administration // *Intersectional collection No. 6 (Materials of the VIII Rami Convention, April 25–26, 2014)*. Moscow: MGIMO University, 2015. P. 281–287.
- Trubetsky N. S. History. Culture. Language, Moscow, 1995. Azimov K.A. Tsennostnyy mir cheloveka v religiozno-filosofskoy doktrine zoroastrizma. Baku, 1991.





**ЛИТОВСКАЯ  
РЕСПУБЛИКА**

**LIETUVOS RESPUBLIKA**

# ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА. ЛИТОВСКАЯ РЕСПУБЛИКА

**АЛЬВИДАС АНТАНАС МУЛИУОЛИС**, заместитель председателя совета общественного объединения «Федеральная национально-культурная автономия литовцев России», председатель общественного объединения «Национально-культурная автономия литовцев Калининградской области», председатель Общественный совет при главе городского округа «Город Калининград» (Российская Федерация, 236022, Калининград, пл. Победы, 1)

**ЛАРИСА ЛЬВОВНА КАРАМА**, кандидат педагогических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления  
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации — Западный филиал (Российская Федерация, 236016, Калининград, ул. Артиллерийская, 62)

**ВИКТОР МОИСЕЕВИЧ РОМАНОВСКИЙ**, кандидат философских наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления  
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации — Западный филиал (Российская Федерация, 236016, Калининград, ул. Артиллерийская, 62)

**Аннотация:** В статье проанализированы преобразования, произошедшие в Литовской Республике за время после обретения суверенитета. Отмечается, что за тридцать лет независимости Литва сумела построить современное государство с развитой демократической политической системой и рыночной экономикой. Процесс государственного строительства продолжается, административные реформы ориентированы на современные западные образцы, соответствуют стандартам Европейского союза и направлены на формирование развитого открытого общества, удовлетворение нужд и обеспечение прав всех его членов.

**Ключевые слова:** Литовская Республика, президент, правительство, Сейм, Конституция Литовской Республики, административная реформа, система государственной и муниципальной службы, электронное правительство

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

**ALVYDAS ANTANAS MULIUOLIS**, Deputy Chairman of the Council of the Public Association “Federal National-Cultural Autonomy of Lithuanians of Russia”, Chairman of the Public Association “National-Cultural Autonomy of Lithuanians in the Kaliningrad Region”, the Chairman  
Public Council under the Head of the City County “City of Kaliningrad” (1, ploshchad’ Pobedy, Kaliningrad, 236022, Russian Federation)

**LARISA LVOVNA KARAMA**, Cand. of Sci. (Pedagogy), Associate Professor, Head of the Department of State and Municipal Administration  
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration — Western Branch (62, Artilleriyskaya St., Kaliningrad, 236016, Russian Federation)

**VICTOR MOISEEVICH ROMANOVSKY**, Cand. of Sci. (Philosophy), Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration  
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration — Western Branch (62, Artilleriyskaya St., Kaliningrad, 236016, Russian Federation)

**Abstract:** The article analyzes the changes that took place in the Republic of Lithuania after gaining sovereignty. During thirty years of independence, Lithuania has built a modern state with a developed democratic political system and market economy. The process of state-building continues; all administrative reforms are focused on modern Western models that meet the standards of the European Union and are aimed at forming a developed society as well as ensuring the rights and freedoms of all its members.

**Keywords:** the Republic of Lithuania, president, government, Seimas, Constitution of the Republic of Lithuania, administrative reform, the system of state and municipal service, e-government

### Общая характеристика страны

Литва принадлежит к странам с богатым историческим прошлым.

Литовская литература начала формироваться в Великом княжестве Литовском и в так называемой Малой Литве (исторический этнографический регион Пруссии, где жили прусские литовцы). Древняя литовская литература не была художественным творчеством в современном ее понимании. В основном это была литература государственного назначения (летописи, метрика, юридические документы), церковная письменность (катехизисы, песенники, переводы Священного Писания), а также исторические произведения, грамматики, словари. Для древней литовской литературы свойственно то, что она была написана на разных языках: латыни, русском, польском, немецком, литовском. На русском языке писались летописи, метрика, статут. Латынь пришла с принятием христианства, идеями гуманизма.

В 1547 году Мартинас Мажвидас подготовил и издал в Кенигсберге (в н. в. — Калининград) первую литовскую книгу «Простые слова катехизиса». Наряду с основами катехизиса эта книга содержала впер- вые составленный литовский букварь, переводы церковных песен с польского и немецкого, выдержки из Библии, поучения. Первая литовская книга приобщила народ к грамоте на родном языке и содержала основы целого ряда жанров будущей литовской письменности.

Восемнадцатый век дал Литве основоположника ее национальной литературы — поэта европейского уровня Кристионаса Донелайтиса (1714–1780), чья поэма «Времена года» (Metai), впервые изданная в Кенигсберге лишь в 1818 году, то есть спустя почти полвека после ее написания, переведена сегодня на многие языки мира (в том числе на русский язык Давидом Бродским).

С конца 50-х годов прошлого столетия литовская литература ступила на путь поиска новых художественных средств. Новаторскими художественными исканиями отмечено творчество Эдуардаса Межелайтиса, а также поэтов «рождения тридцатых годов»: Юстинаса Марцинкявичюса, Альгимантаса Балтакиса, Янины Дегутите, Альфонсаса Малдониса.

Во второй половине XX века активно стал развиваться литовский театр. В этот период известный литовский театральный режиссер Юозас Мильтинис (1907—1994) ставит свои на шумевшие спектакли: «Макбет» Уильяма Шекспира, «Смерть коммивояжера»

## ЛИТОВСКАЯ РЕСПУБЛИКА



ГЕРБ  
ЛИТВЫ



ФЛАГ  
ЛИТВЫ



**65 300 км<sup>2</sup>**

121-е место в мире



**2 794 090 человек**

97-е место в мире (2020)



Страна расположена на юго-восточном берегу Балтийского моря, граничит с Латвией, Белоруссией, Польшей и Калининградской областью, а через Балтийское море — со Швецией и Данией.



Этнические литовцы составляют около пяти шестых населения страны, а Литва имеет наиболее однородное население в странах Балтии. В 2019 году население Литвы составило 86,4 % литовцев, 5,7 % поляков, 4,5 % русских, 1,5 % белорусов, 1,0 % украинцев, 0,9 % других.

Артура Миллера, «Там, за дверью» Вольфганга Борхерта, «Пляска смерти» Августа Стриндберга, «Физики» Фридриха Дюрренматта. Лучшие традиции литовского театра в настоящее время продолжают известные режиссеры: Эймунтас Някрошюс, Римас Туминас, Оскарас Коршуновас.

В настоящее время в небольшой республике действуют 13 государственных театров, в том числе Русский драматический театр в Вильнюсе (единственный с репертуаром преимущественно на русском языке), 104 музея, около 2,5 тыс. библиотек. На территории Литвы имеется пять национальных парков. Значительная часть объектов литовского культурно-исторического наследия находится на территории Калининградской области Российской Федерации, в том числе музей К. Донелайтиса.

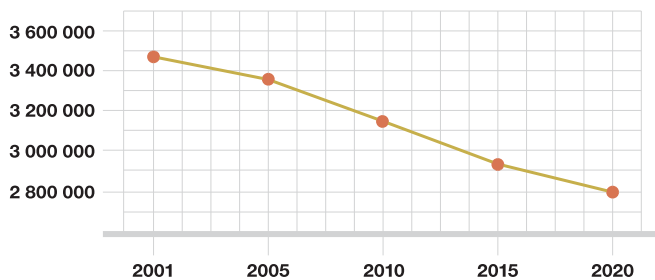
В списке Всемирного культурного наследия ЮНЕСКО в Литве значатся четыре объекта: исторический центр Вильнюса, Куршская коса, включая ее российскую часть, археологические памятники культурного резервата Кярнаве, геодезическая дуга Струве.

Население Литвы в настоящее время сокращается, теряя около 1,5 % населения в год (рисунки 1). Страна достигла самого низкого уровня населения за последние десятилетия, так как все больше людей



**Рисунок 1. Динамика численности населения Литовской Республики, 2001–2020**

**Figure 1. Population dynamics of the Republic of Lithuania, 2001–2020**



эмигрирует в более богатые страны Западной Европы, особенно в Соединенное Королевство. В 1989 году, когда была провозглашена независимость Литвы, ее население составляло 3,67 млн человек, а сейчас оно сократилось до 2,9 млн. К 2060 году численность населения, по прогнозам, сократится до 2,5 млн человек<sup>1</sup>.

Литва располагает скромными природными ресурсами, хотя в стране есть значительные залежи известняка, глины, кварцевого и гипсового песка, доломитов, что делает возможным развивать производство строительных материалов. На ее территории обнаружены значительные источники минеральных вод. Запасы энергоносителей и промышленно важных ископаемых в стране незначительны. Залежи нефти, открытые в советский период, позволяют в настоящее время эксплуатировать лишь несколько нефтедобывающих установок на западе страны. На шельфе Балтийского моря залегают запасы нефти, объемы которых позволяют осуществить их экономическое использование, но разработка этих ресурсов сможет обеспечивать только около 20 % годовой потребности Литвы в нефтепродуктах лишь на протяжении двадцати лет. У страны имеется значительный ресурсный потенциал для выработки термальной энергии вдоль балтийского побережья. В южной части страны разведаны также залежи железной руды. Активно используются альтернативные источники энергии: на территории государства работают 22 ветряные электростанции (ВЭС), с 2010 года производится биодизель<sup>2</sup>.

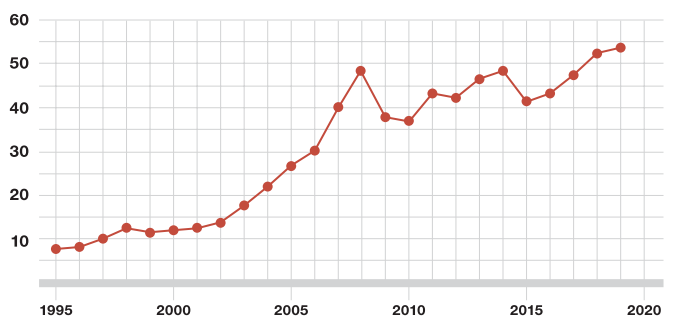
В 2018 году ВВП Литвы составил 53,3 млрд долларов США (85-е место по номинальному ВВП, 87-е — по ВВП по паритету покупательной способности). По данным МВФ, Литва занимает 46-е место среди стран по номинальному ВВП на душу населения (19 131 доллар США) и 38-е место по ВВП на душу населения по паритету покупательной способности (34 597 долларов США). В пересчете на одного жителя ВВП Литвы составляет 82 % от среднего по ЕС значения.

1 Информационный портал World Population Review. <https://worldpopulationreview.com/countries/lithuania-population/>

2 Бизнес-портал ММФ. <https://moneymakerfactory.ru/biznes-idei/ekonomika-litvyi/>

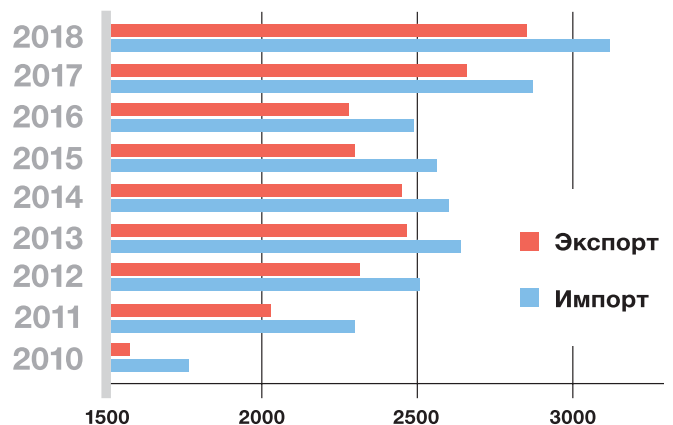
**Рисунок 2. Динамика ВВП Литовской Республики, 1995–2019**

**Figure 2. GDP dynamics of the Republic of Lithuania, 1995–2019**



**Рисунок 3. Товарооборот Литвы, 2010–2018**

**Figure 3. Lithuania trade turnover, 2010–2018**



Динамика роста ВВП Литвы характеризуется как спадами, так и подъемами (**рисунок 2**). Наибольшие показатели роста были достигнуты в период с 2001 по 2008 год (свыше 7 % в год). Далее были спад в связи с мировым финансовым кризисом (–14,8 % в 2009 году) и весьма динамичное восстановление с 2015 года. В настоящее время динамика роста ВВП сохраняется в пределах 3–3,5 %.

В 2019–2021 годах «Министерство финансов Литвы прогнозирует сокращение темпов прироста валового внутреннего продукта в связи с сокращением дотаций из бюджета ЕС на фоне выхода из союза Великобритании в октябре 2019 года. На эту тенденцию также повлияет снижение темпов прироста хозяйства Китая, который выступает одним из основных внешнеторговых партнеров страны»<sup>3</sup>.

В целом на экономическом развитии Литвы сказывается ее членство в Евросоюзе (дополнительные финансовые ресурсы из бюджета союза, переход на евро, общий рынок труда и другие).

По данным Департамента статистики Литвы (**рисунок 3**), в 2018 году экспорт из Литвы в стоимост-

3 Там же.



ном выражении составил 28,3 млрд евро, импорт в Литву — 30,9 млрд евро. Экспорт товаров литовского происхождения составил 17,3 млрд евро. Дефицит внешней торговли Литвы составил 2,7 млрд евро. В 2018 году по сравнению с 2017 годом экспорт увеличился на 7 %, импорт — на 8,5 %<sup>4</sup>.

Внешнеторговый оборот в 2019 году составил 61,4 млрд евро. Экспорт литовской продукции вырос на 4,8 %, а импорт — на 2,8 %. Дефицит внешней торговли составил 2,2 млрд евро. Больше всего товаров экспортировалось в Россию, Латвию, Польшу, Германию. Основной поток импортных товаров наблюдался из России, Польши, Германии и Латвии.

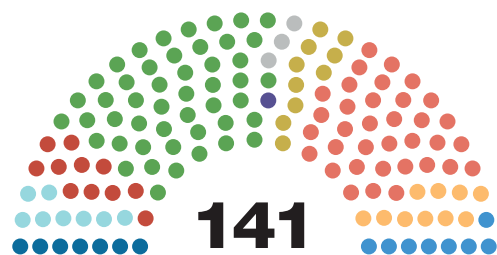
Литва является унитарным демократическим государством с парламентской формой правления. Действующая Конституция принята на референдуме 25 октября 1992 года.

Глава государства — президент, который избирается сроком на пять лет путем тайного голосования на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права не более чем на два срока (глава 6 ст. 77, 78 Конституции). Пост президента страны с 12 июля 2019 года занимает Гитанас Науседа (беспартийный).

Высший орган законодательной власти государства — Сейм (однопалатный парламент), состоящий из 141 депутата, которые избираются сроком на четы-

#### Рисунок 4. Партийное представительство Сейма Литовской Республики

Figure 4. Party representation of the Seimas of the Republic of Lithuania



- Порядок и справедливость (7)
- Избирательная акция поляков (8)
- Социал-демократический труд (11)
- Союз фермеров и зеленых (48)
- Спикер (1)
- Свободно (3)
- Смешанная группа (10)
- Союз Родины (35)
- Либеральное движение (10)
- Социал-демократы (8)

4 Официальный статистический портал Литвы. <https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?hash=7ac124e3-aaf5-4888-bc36-60b9405b8865#/>

ре года на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права путем тайного голосования (глава 5 ст. 55 Конституции). Избирательная система носит смешанный характер (70 депутатов избираются по партийным спискам и 71 — по одномандатным округам) (рисунок 4). Высший орган исполнительной власти — Правительство. Премьер-министр назначается и отзывается Президентом Литвы с одобрения Сейма. Правительство формирует премьер-министр, а его состав утверждает президент. С 22 ноября 2016 года пост премьер-министра занимает Саулюс Сквернялис («Союз крестьян и зеленых»).

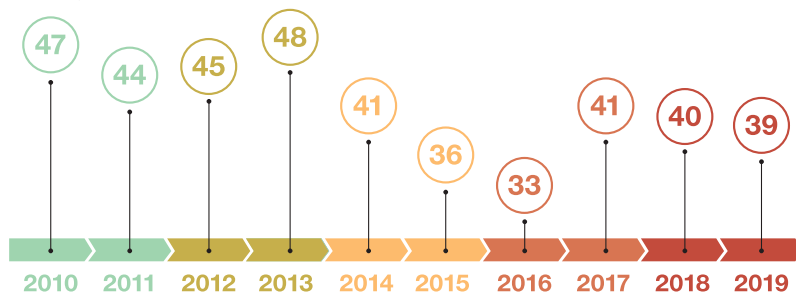
#### Позиция Литовской Республики в международных рейтингах

Наилучшие оценки в Индексе глобальной конкурентоспособности (рисунок 5) Литва получила по таким показателям, как макроэкономическая стабильность, распространенность информационных и коммуникационных технологий, навыки рабочей силы, гибкость рынка труда. По большинству других основных показателей страна находится в середине списка (качество институтов, качество инфраструктуры и т.п.). Из явно слабых мест можно выделить размер рынка, здоровье населения (в основном учитывается ожидаемая продолжительность здоровой жизни) и развитость и стабильность финансовой системы<sup>5</sup>.

В рейтинге Всемирного банка Doing Business — 2020 (рисунок 6) Литва занимает 11-е место в мире с индексом 81,6 (рисунок 7). По показателям рейтинга наблюдается постепенный рост (более чем на 5 пунктов с 2015 года) и улучшение позиции страны на мировой арене (более чем на 15 позиций с 2010 года). Наивысшие оценки наблюдаются по показателям «регистрация собственности» — 4-е место, «обеспечение исполнения контрактов» — 7-е место, «получение разрешений на строительство» — 10-е место<sup>6</sup>.

#### Рисунок 5. Позиции Литвы в Индексе глобальной конкурентоспособности, 2010–2019

Figure 5. Lithuania's position in the Global Competitiveness Index, 2010–2019



5 The Global Competitiveness Report 2019. [https://gtmarket.ru/files/research/global-competitiveness-index/Global\\_Competitiveness\\_Report\\_2019.pdf](https://gtmarket.ru/files/research/global-competitiveness-index/Global_Competitiveness_Report_2019.pdf)

6 Гуманитарный портал. <https://gtmarket.ru/ratings/doing-business>

Рисунок 6. Индекс Литвы в рейтинге Doing Business, 2015–2020

Figure 6. Lithuania's index in the Doing Business Ranking, 2015–2020

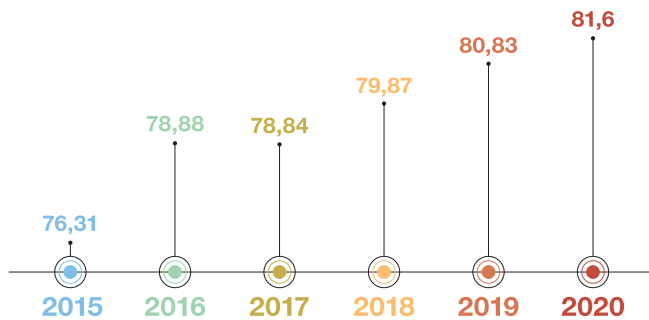
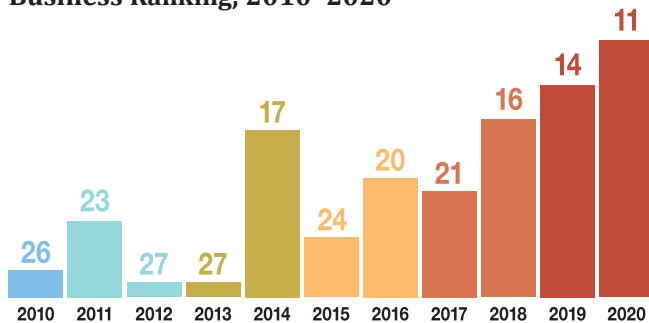


Рисунок 7. Место Литвы в рейтинге Doing Business, 2010–2020

Figure 7. Lithuania's position in the Doing Business Ranking, 2010–2020



Литва находится в группе стран с очень высоким уровнем развития человеческого потенциала (34-е место в мире, ИЧР — очень высокий) (рисунки 8, 9)<sup>7</sup>.

Анализ показателей WorldWide Governance Indicators (WGI) более чем 200 стран и территорий за 2010 и 2018 годы свидетельствует об улучшении позиции Литвы в мире (рисунок 10). Только по показателю контроля коррупции Литва осталась на том же месте (рисунок 11)<sup>8</sup>.

#### Система органов публичной власти. Принципы и особенности организации местного самоуправления

Литва стала первой советской республикой, которая заявила о своей независимости. В 1988 году было создано Литовское движение за перестройку («Саюдис»). Его представители на выборах в Верховный Совет Литовской ССР в феврале 1990 года получили большинство мандатов. Новый Верховный Совет Литвы 11 марта 1990 года провозгласил независимость республики. Государственный Совет СССР признал независимость

Рисунок 8. Индекс человеческого развития, 2000–2019

Figure 8. Human Development Index, 2000–2019

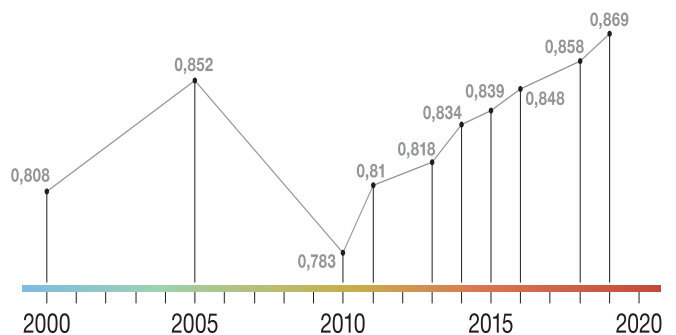
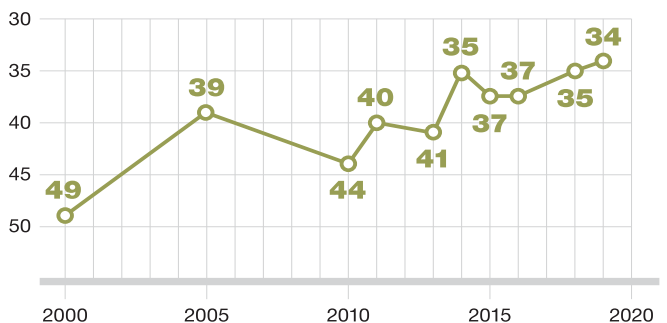


Рисунок 9. Рейтинг Индекса человеческого развития

Figure 9. Human Development Index Ranking



Литовской Республики 6 сентября 1991 года. Из-за колебаний международного сообщества формальное признание нового независимого государства началось через несколько месяцев, и только в августе-сентябре 1991 года, после распада СССР, Литва окончательно обретает независимость.

«В отличие от других постсоветских республик у стран Балтии в XX веке в межвоенный период был двадцатилетний опыт государственности, причем как демократии, так и авторитаризма. Именно он в 1990–1991 годы стал для многих правоконсервативных политиков тем «историческим идеалом», «мифом», который предлагалось положить в основу государственного строительства вновь получивших независимость прибалтийских государств» [Воротников, 2013. С. 25–26].

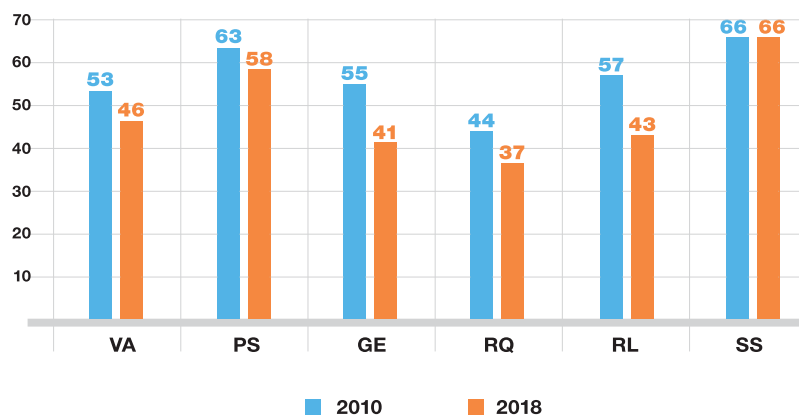
После восстановления независимости в Литве осуществлялась фундаментальная политико-правовая реформа, целью которой была трансформация всей правовой системы в соответствии с нормами новой демократической Конституции. Согласно этому документу, принятому на референдуме 25 октября 1992 года, государственная власть в Литве осуществляется Сеймом, Президентом, Правительством и Судом (ст. 5), сформирована парламентская, с элементами президентской, республика. В отличие от Латвии

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

8 Всемирный банк. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/>

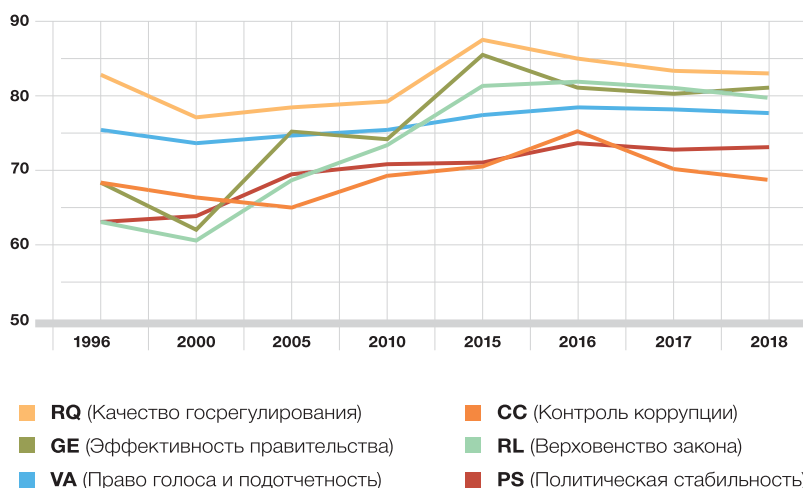
**Рисунок 10. Рейтинг WorldWide Governance Indicators (WGI). Сравнение позиций в 2010 и 2018 годах**

**Figure 10. Worldwide Governance Indicators (WGI) ranking. Comparison of positions in 2010 and 2018**



**Рисунок 11. Динамика показателей WorldWide Governance Indicators (WGI)**

**Figure 11. Worldwide Governance Indicators (WGI) Dynamics**



и Эстонии, где президента избирает парламент, в Литве народ сам избирает главу государства, наделенного весьма реальными полномочиями. В то же время власть президента уравнивается Сеймом, Правительством и Конституционным судом. Балансу сил также способствует смешанная избирательная система при выборах в Сейм, когда половина депутатов избирается по мажоритарной, а вторая половина — по пропорциональной системе. В настоящее время ведется дискуссия о целесообразности внесения поправок в основной закон страны. В частности, предлагается отразить социальную направленность государства, а не только его демократический характер, сократить количество депутатов Сейма со 141 до 101 человека, упростить возможность проведения референдумов, уменьшив число необходимых подписей с 300 тыс. до 100 тыс.

В первой половине 1990-х годов проводившаяся в Литве правовая реформа была нацелена не только на реформирование всей системы законодательства согласно нормам новой демократической Конституции, но и на приведение его в соответствие с международными стандартами и европейской правовой традицией<sup>9</sup>. Для конструирования демократического правового государства необходимо было менять избирательное право, а также создавать институциональные гарантии правового государства в виде административной и конституционной судебной системы. Новое государство должно было опираться на прочный фундамент системы местного самоуправления и аполитичной государственной службы [Holubko. Рр. 9–19].

Практически все советское законодательство подверглось ревизии и было заменено новым, ориентированным на западноевропейские образцы, вместе с тем — не так радикально, как в Латвии и Эстонии. К примеру, и гражданское право, и другие отрасли права трансформировались в связи с построением в стране новой социально-экономической системы, однако лишь в 2001 году Литва получила свой Гражданский кодекс, который заменил Гражданский кодекс советского периода, принятый еще в 1964 году.

После выхода из состава СССР Литва так же, как и ее прибалтийские соседи, стала ориентироваться на европейскую интеграцию, которая не допускала в странах — кандидатах на членство в ЕС наличие таких политических институтов, которые совместимы с сильной авторитарной властью. С учетом данного обстоятельства, а также довоенного опыта институту президента в Литве отведена менее значительная роль, чем в других постсоветских государствах. Довоенный опыт функционирования института президента в Литве наложил свой отпечаток на выбор модели президентской власти.

Первым президентом независимой Литвы был избран Альгирдас Бразаускас (1993–1998 годы), бывший руководитель Коммунистической партии Литовской Советской Социалистической Республики. Нечто подобное происходило во многих постсоветских государствах (Казахстан, Узбекистан, Украина, Грузия и др.), но в соседних прибалтийских странах у коммунистов практически не было шансов на такую должность — первыми президентами в них стали выходцы из рядов

<sup>9</sup> Правовая система Литвы. <http://bibliotekar.ru/3-1-31-2-pravovye-sistemy/42.htm>

политической оппозиции, сложившейся еще в перестроечное время.

Литва, так же как и Латвия, обеспечила конституционную возможность для граждан Литвы по происхождению, проживающих в других странах, претендовать на должность президента, что позволило гражданину США Валдасу Адамкусу дважды становиться Президентом Литвы, правда, ему пришлось отказаться от гражданства США.

Одной из особенностей функционирования института президента в Литве является тот факт, что дважды на эту должность избиралась женщина, а это не характерно для остальных постсоветских государств, за исключением прибалтийских соседей. Речь идет о Д. Грибаускайте, занимавшей пост Президента Литвы с 2009 по 2019 год, что свидетельствует о весьма высоком уровне политической культуры у электората.

Конституция (ст. 74) содержит правовую норму, допускающую отрешение от занимаемой должности Президента Республики, председателя и судей Конституционного, Верховного и Апелляционного судов, депутатов Сейма за грубое нарушение Конституции или присяги большинством в 3/5 голосов от общего числа членов Сейма. Процедура импичмента устанавливается статутом Сейма.

В 2004 году эта норма Конституции была реализована, когда Сейм объявил импичмент Президенту Литвы Р. Паксасу, необходимым большинством голосов отстранив его от должности президента за нарушение присяги. Таким образом, политическая система страны, опирающаяся на принцип разделения властей, оказалась устойчивой по отношению к глубоким внутривластным конфликтам.

Одна из ключевых функций в системе органов государственной власти Литвы принадлежит Сейму (однопалатному парламенту), избираемому на четыре года. Сейм считается действующим, если в него избрано не менее 3/5 членов. Депутатом Сейма может быть выбран гражданин Литовской Республики, достигший 25 лет и постоянно проживающий в стране. Право законодательной инициативы в Сейме принадлежит депутатам, президенту и правительству. Право законодательной инициативы имеют также граждане Литовской Республики. Достаточно, чтобы 50 тыс. граждан, обладающих избирательным правом, внесли проект закона, который в Сейме будет рассмотрен в обязательном порядке.

Исполнительный орган государственной власти — Правительство — формирует лидер победившей на выборах в Сейм политической партии или представитель коалиционного соглашения партий. Премьер-министр с одобрения Сейма назначается и освобождается Президентом Республики. Правительство в полном составе приносит в Сейме присягу на верность государству и несет перед Сеймом солидарную ответственность за свою деятельность.

Согласно Конституции (ст. 94), «Правительство Литвы управляет делами государства, обеспечивает

неприкосновенность территории, гарантирует государственную безопасность и общественный порядок; осуществляет законы и постановления Сейма, а также указы Президента Республики; координирует деятельность министерств и других государственных органов; готовит проект государственного бюджета и представляет его в Сейм; исполняет государственный бюджет; вносит отчет об исполнении бюджета в Сейм; подготавливает и представляет на рассмотрение Сейма законопроекты; устанавливает дипломатические отношения и поддерживает отношения с иностранными государствами и международными организациями; выполняет другие полномочия, возложенные на Правительство Конституцией и законами Литовской Республики»<sup>10</sup>.

В соответствии со ст. 35 закона «О Правительстве» на Правительство возложена и функция организации управления округом, административного надзора за муниципальной деятельностью и осуществления прямого управления на территории муниципального образования<sup>11</sup>. В каждом из 10 округов (уездов) имеется представительство (офис) Правительства, основная задача которого — контроль над соблюдением Конституции и законов Литовской Республики органами местного самоуправления.

Кроме традиционных полномочий Правительство решает обширный круг вопросов, касающихся членства Литовской Республики в Европейском союзе (ст. 47–52 закона «О Правительстве»). Оно должно обеспечивать подготовку, согласование и представление позиции Литовской Республики в части, касающейся предложения о принятии правового акта или иного документа Европейского союза, и в обязательном порядке информировать Сейм и Президента Республики о таком предложении. Кроме того, Правительство дает заключение о соответствии правового акта ЕС принципу субсидиарности. Оно также несет ответственность за имплементацию правовых актов ЕС в национальное законодательство и за их реализацию в пределах своей компетенции. К полномочиям Правительства относится и выдвижение кандидатов на посты высших должностных лиц ЕС на основе договоров, являющихся правовым фундаментом этого интеграционного объединения.

Судебную систему Литовской Республики образуют суды общей компетенции и специализированные суды. Судебная система Литвы состоит из Верховного суда, Апелляционного суда, окружных, участковых (апилинковых) и административных судов. Система административных судов была учреждена в 1999 году. Эти суды рассматривают вопросы, касающиеся административного права и споров в сфере публичного администрирования.

10 Конституция Литовской Республики. [https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija\\_RU.htm](https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm)

11 Закон Литовской Республики «О Правительстве» от 19 мая 1994 года № 1-462. [https://www.legislationline.org/download/id/3939/file/Lithuania\\_Law\\_on\\_Gvnt\\_1994\\_am2009\\_RU.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/3939/file/Lithuania_Law_on_Gvnt_1994_am2009_RU.pdf)



Согласно Конституции (глава VIII), «Конституционный суд не включен в единую судебную систему страны. Он принимает решение о соответствии Конституции законов и других актов Сейма, актов Президента Республики и Правительства. Статус Конституционного суда и порядок осуществления его полномочий определены законом «О Конституционном суде» от 3 февраля 1993 года. В его составе — 9 судей, которые назначаются на 9 лет и лишь на один срок полномочий. Состав Конституционного суда каждые три года обновляется на одну треть»<sup>12</sup>. Трех судей назначает Сейм по представлению Президента Республики, трех судей — по представлению председателя Сейма и трех — по представлению председателя Верховного суда. К членам Конституционного суда Сейм имеет право применить процедуру импичмента.

В условиях восстановления государственности в Литве, создания новых государственных структур и подготовки к вступлению в ЕС в процесс борьбы с коррупцией активно включились соответствующие правоохранительные органы. Однако не хватало центра, который координировал бы расследование таких преступлений, поэтому в 1997 году при МВД Литвы была учреждена Служба специальных расследований с целью противодействия коррупции и борьбы со служебными преступлениями. В 2000 году ее вывели из системы исполнительной власти и сделали подотчетной исключительно президенту и парламенту Литвы. Новый статус придал службе больше самостоятельности и позволил вести расследования на всех уровнях власти, включая самые высокие.

В 1999 году был принят закон об административно-территориальной реформе самоуправлений, в результате которой количество самоуправлений возросло до 60, а некоторые из них сменили название и статус.

В настоящее время уезды состоят из территорий 60 самоуправлений (*savivaldybe*). Самоуправления делятся на староства (*seniunija*). Их в Литве 546. Самоуправления, или муниципалитеты, Литвы можно разделить на городские (их семь), районные (43) и новообразованные (семь).

Реформирование местных органов власти и совершенствование территориально-административной организации началось в Литве накануне восстановления независимости. Верховный Совет Литовской ССР 12 февраля 1990 года принял закон «О создании местных органов самоуправления», направленный на замену прежней советской модели управления на новую структуру местного самоуправления. По мнению литовских исследователей, закон сохранял существовавшую двухуровневую систему органов местной власти и носил половинчатый характер [Beksta, Petkevicius, 2000].

В этот период в стране развернулась широкая дискуссия о целесообразности пересмотра админи-

стративно-территориального деления государства и необходимости реформы местного самоуправления. В результате в 1995 году Сейм принял новый закон «О территориальных административных единицах и их границах», предусматривавший создание 10 округов (уездов) и 55 муниципалитетов.

Деятельность органов местного самоуправления регулируется Конституцией Литовской Республики и законом «О местном самоуправлении», законом «О статусе члена совета местного органа власти» и другими правовыми актами. После ратификации Сеймом в 1999 году Европейской хартии местного самоуправления ее основные принципы были имплементированы в литовское законодательство. В 2009 году Литва одной из первых стран — членов Совета Европы подписала Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления «О праве участвовать в делах местного органа власти» и в 2012 году его ратифицировала.

Конституция страны (глава X) устанавливает общие положения, регламентирующие сферу местного самоуправления. Местные органы власти в рамках полномочий, установленных Конституцией и законами, принимают решения самостоятельно. Контроль за соблюдением органами местного самоуправления Конституции и законов, а также за исполнением решений Правительства осуществляется представителями Правительства в округах (ст. 123). Порядок организации и деятельности органов местного самоуправления определяется законом «О местном самоуправлении» от 7 июля 1994 года №1-533.

С учетом членства Литвы в Европейском союзе и Совете Европы в ст. 2 содержится указание о соответствии положений закона не только нормам Конституции, но и принципам Европейской хартии местного самоуправления и правовым актам Европейского союза. В законе содержатся юридические определения понятий «самоуправление», «местное самоуправление» и «органы самоуправления». В ст. 3 закона изложена следующая трактовка самоуправления: самоуправление — это установленная законом государственная административно-территориальная единица, община которой обладает гарантированным Конституцией правом самоуправления, осуществляемым через избранный ее постоянными жителями совет самоуправления и образованные им, подотчетные ему исполнительный и другие органы и учреждения самоуправления.

Основными принципами, на которые опирается местное самоуправление, являются: представительная демократия; самостоятельность самоуправлений и свобода деятельности в рамках полномочий, определенных Конституцией и законами; верховенство совета самоуправления над подотчетными ему исполнительными органами самоуправления; ответственность перед общиной самоуправления; правомерность деятельности самоуправления; сопряжение интересов самоуправления и государства; согласование интересов общины и отдельных жителей самоуправления;

<sup>12</sup> Конституция Литовской Республики. [https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija\\_RU.htm](https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija_RU.htm)

участие жителей самоуправления в ведении общественных дел самоуправления; прозрачность деятельности органов самоуправления; планомерность деятельности самоуправления в сфере территориального, стратегического и финансового развития; гласность и реагирование на мнение жителей самоуправления: обеспечение и уважение прав и свобод человека; принимаемые органами самоуправления решения не должны ущемлять достоинство человека, его права и свободы.

Согласно закону «О местном самоуправлении», полномочия органов самоуправления подразделяются на самостоятельные и государственные (делегированные государством самоуправлениям). В отдельных случаях реализация государственных полномочий возможна лишь с одобрения совета самоуправления.

К самостоятельным полномочиям (их всего 46) закон относит, к примеру, формирование и утверждение бюджета самоуправления; установление местных сборов; владение, пользование и распоряжение принадлежащей самоуправлению на праве собственности землей и другим имуществом; создание и содержание бюджетных учреждений самоуправления, создание публичных учреждений самоуправления, предприятий самоуправления и других юридических лиц самоуправления и др. (ст. 6).

К делегированным, или государственным, полномочиям (их всего 39) закон относит: регистрацию актов гражданского состояния; ведение отведенных законодательством реестров с последующей передачей данных государственным регистром; обеспечение общественной безопасности; обеспечение противопожарной охраны; организацию дошкольного, общего и профессионального образования; владение, пользование и распоряжение отнесенной к самоуправлению государственной землей и другим государственным имуществом на праве доверия; участие в организации опросов населения и других предусмотренных законодательством гражданских инициатив (инициатив со стороны населения); предоставление государством первичной юридической помощи и др. (ст. 7).

Полномочия самоуправления реализует муниципальный совет, который состоит из демократически избранных представителей муниципального сообщества. Мэра и его заместителей избирают члены муниципального совета из своего состава на срок полномочий муниципального совета. Эти должностные лица обязаны быть гражданами Литовской Республики, хотя в состав совета могут быть избраны граждане других стран — членов ЕС, проживающие на территории Литвы. Мэр ведет заседания муниципального совета. Совет назначает и освобождает от должности директора муниципальной администрации, который назначается при выборах мэра на срок полномочий муниципального совета на основе политического (личного) доверия. Муниципальная администрация является органом исполнительной власти самоуправления (ст. 29).

Муниципальный бюджет формируется за счет соответствующих налогов, в первую очередь налога на доходы физических лиц, доходов от муниципальной собственности, местных сборов, доходов муниципальных учреждений за оказанные услуги, штрафов, дотаций государства, безвозвратной финансовой поддержки со стороны государства, кредитов.

Финансовые ресурсы, необходимые для исполнения государственных полномочий, делегированных муниципалитетам, выделяются из государственного бюджета или иных государственных источников и передаются муниципалитетам в виде специального целевого гранта.

Совет самоуправления образует административно-территориальные единицы низшего уровня — староства или районы — и определяет их границы. Мэр назначает и увольняет старосту (исполнительного директора администрации района). К функциям администрации района относятся: организация сбора местных платежей, содержание кладбищ, обнародование решений совета самоуправления, регистрация рождений и смертей, выдача разрешений на проведение похорон и выполнение нотариальных функций, контроль за состоянием окружающей среды, уборка улиц [Beksta, Petkevicius, 2000].

Отдельной статьей закона оговариваются взаимоотношения между самоуправлениями и органами государственной власти Литвы. Согласно ст. 52 закона, муниципалитеты не подчиняются органам государственной власти и действуют автономно в пределах, установленных Конституцией и законодательством. Они предоставляют Сейму, его комитетам и комиссиям необходимую информацию для парламентской деятельности. Вместе с тем координация взаимодействия органов центральной и местной власти возложена на министерство внутренних дел, которое обеспечивает в стране реализацию региональной политики.

На практике часто интересы центральной власти и органов местного самоуправления расходятся, особенно в части, касающейся распределения полномочий и доходов бюджета. Значительное влияние на эти взаимоотношения оказывает конкретная политическая обстановка, обусловленная представительством тех или иных политических партий в парламенте страны и на местном уровне.

К особенностям литовской системы местного самоуправления можно отнести сильную вовлеченность Сейма в дела муниципалитетов. К примеру, он не только создает правовую основу их деятельности, но и участвует через свой профильный комитет в обсуждении предложений о структуре бюджетов местных органов власти, именно Сейм в случае необходимости вводит временное прямое управление на территории местного органа власти. На Омбудсмена Сейма возложены функции рассмотрения жалоб граждан, касающихся злоупотребления служебным положением со стороны муниципальных служащих [Beksta, Petkevicius, 2000].

После упразднения в 2010 году округов как регионального уровня управления их полномочия отошли к министерствам и ведомствам. В результате часто наблюдается картина, когда на территории одного самоуправления действуют лечебные заведения, учреждения образования, транспортные предприятия, подчиняющиеся как министерствам, так и местным органам власти, что в условиях нечеткого разграничения полномочий приводит к конфликтным ситуациям. Традиционной проблемой литовских муниципалитетов остается их хроническое недофинансирование из-за низкой доли местных налогов в их бюджетах.

Все самоуправления образуют Ассоциацию муниципалитетов Литвы. Ее задачи — координация муниципальных образований в деле решения общих проблем, организация представительства интересов муниципалитетов на национальном и международном уровнях, прежде всего в ЕС.

По мнению директора Ассоциации самоуправлений Литвы Р. Жакайтене, за годы независимости Литвы не удалось на национальном уровне разработать сбалансированную региональную политику, которая открывала бы перспективы развития для периферийных, удаленных районов страны<sup>13</sup>.

Одна из ключевых проблем, волнующих муниципальные власти в настоящее время, — это растущая эмиграция населения, что приводит не только к демографическим изменениям, но и к значительному уменьшению работоспособного населения и одновременному росту численности лиц старшего возраста во многих самоуправлениях.

В целом система местной и региональной власти в Литве за годы независимости претерпела существенную трансформацию и, в отличие от соседней Польши, продолжает, по всей видимости, находиться в поиске оптимальной модели местного самоуправления.

### **Административная реформа, ее правовое и институциональное обеспечение**

Цель административной реформы, начавшейся в Литве с первых лет восстановления ее независимости, — повышение эффективности государственного управления с учетом динамично изменяющейся социально-экономической ситуации как внутри страны, так и за ее пределами. Членство в ЕС обусловило в первую очередь масштабы, характер и темпы реформирования публичной системы управления. Одним из ключевых факторов успешного экономического развития является качество государственного управления, его адаптивность и эластичность, позволяющие учитывать новые социальные и политические запросы, которые формируются у граждан государства в условиях перехода к постиндустриальному обществу.

По мнению международных экспертов, Литва наиболее последовательно из стран Центральной и Восточ-

ной Европы осуществляла административную реформу, включая преобразования в сфере государственной службы. Следует отметить, что еще на начальном этапе восстановления государственности в политических и академических кругах страны возникла широкая дискуссия о выборе оптимальной модели государственного управления в условиях трансформации общественного строя. Известные литовские исследователи А. Бекста и А. Петкевичус отмечают, что разработкой стратегии реформ занималось сразу несколько экспертных сообществ, включая наиболее влиятельную группу профессора П. Вайтекунаса, которой в 1993 году правительство официально поручило продолжать начатую работу [Beksta, Petkevicius, 2000]. К первоочередным задачам, которые предлагали решать реформаторы, относились: четкое разграничение полномочий между центральной исполнительной властью и местными органами власти; создание системы местного самоуправления; построение иерархической системы территориально-административных единиц; создание условий для эффективного государственного и регионального управления. Нарботки группы П. Вайтекунаса стали в дальнейшем основой для формирования базового законодательства в сфере государственного управления в Литве. На этом этапе проведения реформ ключевая роль в их подготовке и реализации принадлежала Сейму.

В 1994 году для кардинальной перестройки государственного управления по линии исполнительной власти было создано Министерство по административной реформе и местным органам власти, просуществовавшее до 2001 года. В 1990-е годы осуществлена масштабная административно-территориальная реформа и создана современная система местного самоуправления, сформирована достаточно гибкая и оптимальная структура органов центральной власти. Цели административной реформы были ориентированы на повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти, а также качества и доступности государственных услуг, снижение административных барьеров для бизнеса, обусловленных государственным регулированием экономики. Кроме того, ставились задачи перехода на систему принципов и механизмов управления по результатам, усиления открытости и прозрачности в деятельности государственных органов, формирования ресурсного и кадрового потенциала для проведения процесса реформирования государственной службы.

За годы социально-экономической и политической трансформации произошли также изменения в административно-территориальном делении Литвы. В последние годы существования Литовской ССР территория делилась на 44 сельских района и 11 городов республиканского подчинения. Сельские районы делились на апилинки и включали 22 поселка городского типа и 81 город районного подчинения.

В первой половине 1990-х годов прошлого столетия эта система была реформирована. Закон о новом административно-территориальном делении (отлич-

13 Регионы требуют самостоятельности. *Литовский курьер*. 08.10.2017. <http://www.kurier.lt/regiony-trebuyut-samostoyatelnosti/>



ном от существовавшего в советской Литве) был принят в 1994 году. Появилась укрупненная территориально-административная единица — уезд (округ). Таких округов стало 10, каждый из них возглавлял начальник уезда, назначавшийся Правительством Литовской Республики и располагавший большим управленческим аппаратом. Уездная система просуществовала с 1 января 1995 года по 1 июля 2010 года. Именно на уровне уездов сформировалось, например, сотрудничество Калининградской области с регионами Литвы. Оно строилось на основе пяти соглашений между Калининградской областью и Клайпедским, Мариямпольским, Таурагским, Каунасским и Паневежисским уездами. После вступления Литвы в ЕС уездный уровень был ликвидирован. В настоящее время уезды используются лишь для статистических целей.

В настоящее время разработка государственной политики в сфере государственного управления, организация, межведомственная координация и контроль за ее реализацией возложены на Министерство внутренних дел. К задачам ведомства относятся: подготовка законопроектов и иных правовых актов, касающихся системы публичного управления; предоставление административных услуг; администрирование системы предоставления государственных услуг; совершенствование внутреннего управления государственными учреждениями и организациями; формирование политики управления качеством в сфере государственного управления, а также анализ и оценка опыта государств — членов ЕС и других стран с целью его возможного использования на национальном уровне; разработка политики по снижению административной нагрузки на граждан.

Основным правовым актом, регулирующим сферу государственного управления, является Закон о государственном управлении, принятый в 1999 году. Этот правовой акт устанавливает субъектов государственного управления, определяет принципы их деятельности, устанавливает основы административного регулирования, управления системой государственных услуг.

В целях обеспечения последовательного и целенаправленного процесса модернизации системы государственного управления, кроме упомянутого закона, МВД республики исходит из Руководства по совершенствованию структуры системы исполнительной власти, утвержденного Правительством Литвы в 2016 году, и Программы совершенствования государственного управления на 2012–2020 годы. Основная цель программы — обеспечить высокое качество государственного управления, чтобы все его органы функционировали открыто, ответственно, эффективно расходовали средства налогоплательщиков, принимали необходимые для этого решения и предоставляли услуги, в которых больше всего нуждаются жители страны.

Литва, обретая независимость и выбрав курс на членство в ЕС, обязана была имплементировать значительную часть законодательства союза в свою правовую систему и создать институциональные механизмы

его реализации. На практике это означало проведение масштабной реформы государственного управления в целях его соответствия ряду ценностных ориентиров и общих стандартов функционирования государственной администрации в странах — членах Евросоюза, образующих так называемое Европейское административное пространство (ЕАП). Реформированная система государственного управления должна эффективно обеспечивать применение и исполнение законодательства ЕС (*acquis communautaire*) в самых различных сегментах экономической, социальной и политической жизни. ЕАП опирается на принципы верховенства закона, предсказуемость, подотчетность, прозрачность, а также на техническую и управленческую компетентность, организационные способности и участие граждан. Такое административное пространство усиливает конвергенцию между системами публичного управления стран — членов Европейского союза.

В 1992 году Организация экономического сотрудничества и развития совместно с Европейским союзом создали Программу поддержки государственного управления и менеджмента в странах Центральной и Восточной Европы (СИГМА/SIGMA). Основная цель программы — содействие процессу реформирования органов государственного управления стран с переходной экономикой. В настоящее время СИГМА остается ключевым инструментом мониторинга административных преобразований в странах Центральной и Восточной Европы на их соответствие стандартам Европейского административного пространства.

Как отмечается в докладе СИГМА № 44, Литва наряду с Латвией и Венгрией наиболее последовательно осуществили административную реформу, включая реформу государственной службы. По большинству критериев, используемых экспертами программы, реформы государственного управления, реализованные в Литве, оцениваются высоко<sup>14</sup>.

К основным задачам, которые решались на различных этапах административных преобразований в Литве, уместно отнести следующие:

- снижение избыточного государственного регулирования;
- повышение качества государственных услуг;
- наращивание эффективности деятельности органов публичной власти;
- повышение информационной прозрачности в работе государственных органов и организаций.

В настоящее время основной вектор административной реформы направлен на модернизацию государственных и местных органов власти в контексте концепции *New Public Management*, предполагающей органичную имплементацию рыночных принципов в систему государственного управления.

14 Устойчивость реформ государственной службы в странах Восточной и Центральной Европы спустя 5 лет после вступления в ЕС. Доклад СИГМА № 44. 2009. [http://www.sigmaweb.org/publications/Galina\\_Rus\\_SP44\\_070509.pdf](http://www.sigmaweb.org/publications/Galina_Rus_SP44_070509.pdf)



### Система государственной и муниципальной службы

Современная государственная служба является одним из основных компонентов государственного управления. Литва наряду с другими балтийскими государствами стала активно реформировать государственную службу в самом начале 1990-х годов, еще до поддержки этого процесса со стороны Европейского союза. Нынешняя система литовской государственной службы берет начало в 1995 году, когда был принят закон о государственной службе, а год спустя в Министерстве управления реформой и муниципальными делами был создан отдел гражданской службы. Однако первая попытка реформировать сложившуюся систему оказалась не совсем удачной: закон имел ряд недостатков, к тому же он не соответствовал стандартам Европейского союза. Литва в то время уже находилась в статусе ассоциированного члена этого интеграционного объединения.

Одно из ключевых требований сводилось к формированию профессиональной и деполитизированной системы государственной службы в странах — кандидатах на членство в ЕС. В свою очередь, политика реформирования государственной службы опиралась на принципы европейского административного пространства. Согласно европейским принципам, странам-кандидатам из Центральной и Восточной Европы настойчиво рекомендовалось создать центральный орган управления политикой в сфере государственной службы. Этот институт должен быть наделен достаточными полномочиями для координации и контроля за политикой в сфере государственной службы. Подразумевалось, что именно данный институт обязан служить механизмом, обеспечивающим правовую определенность политики в сфере государственной службы, справедливое и равное отношение к государственным служащим в различных государственных ведомствах и структурах. На этот институт возлагаются также функции подготовки правовых актов, программных документов, касающихся текущих и планируемых реформ, для установления стандартов в системе управления кадрами.

В ходе переговоров о членстве Европейский союз настаивал на обязательном наличии закона о государственной службе, его стабильности во времени, установлении в нем положений, касающихся четких границ между государственной службой и политикой, государственной службой и занятостью в предпринимательской сфере. Кроме того, особое внимание уделялось развитию административных ресурсов в области применения законодательства ЕС, усвоения государственным служащими предметных знаний и конкретных навыков в деле его реализации в различных сферах управления на национальном уровне.

В 2002 году в Литве был принят новый закон о государственной службе, который действовал почти 17 лет. С учетом опыта ряда стран — членов Европейского союза в Литве было принято решение о создании учреждения, ответственного за реализацию

этого закона и за совершенствование государственной службы как одного из ключевых элементов государственного управления. Так, в 2002 году появился Департамент государственной службы при Министерстве внутренних дел, который с 1 декабря 2012 года получил статус правительственного агентства. В 2018 году Сейм принял новый вариант закона о государственной службе, который вступил в силу с 1 января 2019 года. Реформа государственной службы рассматривается в Литве как «непрерывный процесс, призванный реагировать на изменение политической, экономической, социальной, демографической ситуации и потребностей населения»<sup>15</sup>.

Закон о государственной службе является ключевым правовым актом, регламентирующим государственную службу в Литовской Республике. Он устанавливает основные принципы государственной службы, статус государственного служащего, ответственность, вознаграждение, социальные и другие гарантии, а также правовые основы управления государственной службой. Общее руководство государственной службой осуществляет Правительство Литовской Республики. Формирование, организация, координация и контроль за реализацией государственной политики в сфере государственной службы возложены на Министерство внутренних дел. Это ведомство разрабатывает проекты законов, касающихся государственной службы, анализирует опыт государств — членов ЕС в этой сфере с целью его возможного использования, готовит предложения по интегрированной системе управления персоналом государственной службы и планирования карьеры для государственных служащих, координирует контроль за реализацией закона о государственной службе, разрабатывает государственную политику в области развития государственной службы.

Согласно упомянутому закону, государственный служащий — это лицо, принятое на работу в государственные и муниципальные органы власти на неопределенный срок времени или на срок, установленный законом, и продолжающий карьеру в соответствии с процедурой, предусмотренной данным правовым актом. Другая категория государственных служащих — государственные политики. К ним относятся лица, избранные или назначенные на должности Президента Литовской Республики, спикера Сейма, депутата Сейма, премьер-министра, министра, депутата муниципального совета, мэра, заместителя мэра. Политики избираются гражданами и становятся государственными служащими в результате выборов.

Все государственные служащие подразделяются на статутных (военнослужащие, полицейские, пожарные и т. п.), государственных политиков (кроме названных выше категорий, к этой группе можно отнести государственных служащих политического (личного) доверия: заместители министров, советники министров) и карьерных государственных служащих.

15 <https://vrm.lrv.lt/>

Закон о государственной службе в Литве регламентирует трудовую деятельность не только собственно государственных, но и муниципальных служащих.

Как уже отмечалось выше, в докладе, подготовленном в рамках Программы поддержки государственно-го управления и менеджмента в странах Центральной и Восточной Европы (СИГМА), от 2009 года № 44 дана комплексная оценка процесса реформирования государственной службы в странах региона, включая Литву, начатого до вступления в ЕС и продолженного в первые годы членства в этом интеграционном объединении. В нем отмечается, что в стране создана деполитизированная система государственной службы, устойчиво функционирует институт организации и управления государственной службой в виде отдельного органа государственной власти, налажен процесс подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих, обеспечены условия для притока инициативной и талантливой молодежи в органы государственного управления.

В закон о государственной службе, принятый в 2018 году, заложены новые концептуальные подходы к организации всей системы государственной службы в целях повышения ее эффективности и адаптивности к реалиям современного мира. В частности, сужается круг государственных служащих, причем их набор с 1 января 2019 года осуществляется централизованно Департаментом государственной службы. При этом в отборочных комиссиях представители учреждения, для которого отбирается кандидат, составляют меньшинство. Департамент государственной службы выбирает двух лучших кандидатов в централизованном конкурсе на должности департамента, заместителя руководителя учреждения и руководителя учреждения и представляет свои кандидатуры лицу, принимающему на эту должность. При подаче заявки на должность руководителя учреждения общие и управленческие компетенции кандидатов будут проверяться **посредством комплексной оценки** (одна компетенция тестируется несколькими различными методами). Заключение комплексной оценки служит документом рекомендательного характера для отборочной комиссии и лица, осуществляющего набор.

Изменился и порядок оплаты труда государственных служащих, предусматривающий отказ от надбавок за стаж и квалификационный класс, за счет их фактического интегрирования в общую заработную плату. Кроме того, упрощена процедура оценки эффективности труда государственного служащего. Если раньше это делали специальные комиссии, то теперь вердикт выносит непосредственный руководитель. В контексте цифровизации управленческих процессов закон допускает возможность дистанционной работы государственного служащего, что, по мнению законодателя, станет дополнительным стимулом для привлечения молодежи на работу в структуры публичной власти.

Вводится институт наставничества, который заменяет практику продления срока службы для лиц стар-

ше 65 лет. Так, государственные служащие, достигшие 65-летнего возраста и уволенные с работы по истечении срока их полномочий, могут заключать контракт на наставничество с фиксированным сроком на срок не более двух лет в соответствии с процедурой, установленной Правительством.

Упраздняется институт кадрового резерва для государственной службы, так как он показал свою неэффективность, в частности, затруднял принятие на государственную службу перспективных и мотивированных молодых людей. Вместе с тем сохраняется резерв для соискателей, в который входят следующие категории:

- лица с правом восстановления статуса государственного служащего;
- кандидаты, которые не выиграли централизованный конкурс (получили восемь и более баллов);
- заместители должностных лиц, которые занимали должность государственного служащего не менее двух лет;
- уволенные государственные служащие в связи с упразднением должности или в конце срока действия контракта.

Все они, за исключением лиц, имеющих право на восстановление статуса, могут участвовать в централизованных конкурсах по упрощенной процедуре.

Резерв соискателей находится в ведении Департамента государственной службы.

Следует иметь в виду, что значительная часть государственных служащих Литвы работает также в институтах, агентствах и службах Европейского союза. Порядок их направления в структуры ЕС, оплаты труда, возобновления трудовой деятельности в литовских государственных и муниципальных органах после их возвращения из Брюсселя регулируется отдельным законом «О делегировании».

### **Подготовка и переподготовка кадров для системы государственного и муниципального управления. Система профессионального и дополнительного образования**

**Система обучения гражданских служащих**<sup>16</sup>. Согласно закону, система обучения государственных служащих должна быть децентрализована. Кроме того:

- учебные программы для государственных служащих разрабатываются лицами, которые были сертифицированы в соответствии с процедурой, установленной министром внутренних дел, и которые имеют право применять программы для обучения государственных служащих;
- Литовский институт государственного управления разрабатывает общие учебные программы в области интеграции в ЕС и учебные программы для государственных служащих категорий 18–20 и в соответствии с утвержденными общими программами готовит гражданских служащих;

16 Портал гражданской службы Литвы. <http://portalas.vtd.lt/>

- подготовка государственных служащих осуществляется за счет средств государственного и муниципального бюджетов и других фондов. Бюджетные средства на обучение должны включать не менее 1 %, но не более 5 % ассигнований, выделяемых на заработную плату государственных служащих;
- приоритеты в отношении обучения государственных служащих и организации обучения устанавливаются Правительством;
- требования к содержанию учебных программ устанавливаются министром внутренних дел;

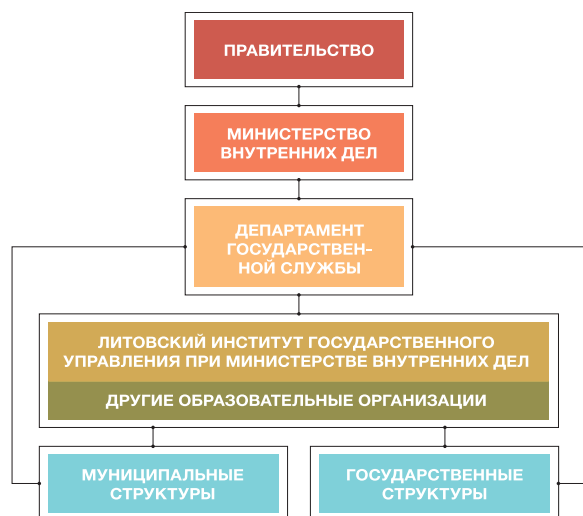
Департамент государственной службы координирует реализацию Стратегии подготовки государственных служащих, утверждает организации, которые хотят проводить обучение государственных служащих, утверждает и регистрирует программы обучения для государственных служащих и контролирует качество их реализации (**рисунок 12**).

В утвержденной Правительством Стратегии подготовки государственных служащих были определены следующие приоритеты:

- Приоритетными целями обучения государственных служащих являются укрепление стратегических компетенций государственных служащих (управленческие, лидерские и управленческие навыки государственных служащих; навыки общения государственных служащих; аналитические навыки государственных служащих; ориентированные на клиента навыки и возможности государственных служащих, предоставление услуг гражданам, знание государственными служащими профессиональной этики и предотвращение коррупции) и повышение эффективности обучения государственных служащих.
- Приоритетными группами подготовки государственных служащих являются следующие: высшие государственные служащие; управленцы среднего звена; государственные служащие, которые предоставляют ус-

### Рисунок 12. Система подготовки государственных служащих

Figure 12. The system of civil servants training



луги гражданам; государственные служащие, чья служба связана с повышенным риском и коррупциоземкостью; государственные служащие, которые выполняют функции предотвращения и контроля коррупции.

**Обучение по программам высшего образования.** Обучение по программам высшего образования проводится на уровне бакалавриата и магистратуры. Опираясь на данные портала «Обучение в Литве», можно выделить следующие программы, на которые на данный момент ведется набор студентов:

По программам бакалавриата:

- Klaipeda University (Public Administration)
- Kaunas University of Technology (Public Governance)
- По программам магистратуры:
- Siauliai University (Regional Development and Governance (Joint study programme))
- Mykolas Romeris University (Public Administration)
- Mykolas Romeris University (Public Relations Management)

**Повышение квалификации гражданских служащих**<sup>17</sup>. Существуют требования к обязательному начальному обучению для государственных служащих и физических и юридических лиц, оказывающих услуги по обучению государственных служащих. Создаются новые формы повышения квалификации государственных служащих: самообразование, обучение на практике, обучение у других лиц и неформальное образование. Есть возможность повысить квалификацию контактными или дистанционными методами.

С согласия государственного служащего и лица, принимающего эту должность, для государственного служащего были созданы условия для оплаты части затрат на повышение квалификации — ожидается, что эта модель будет способствовать продвижению и мотивации государственных служащих.

Чтобы повысить свою квалификацию в международных или иностранных учреждениях, государственному служащему потребуется согласие лица, вступающего в должность, и отбор будет осуществляться Департаментом государственной службы.

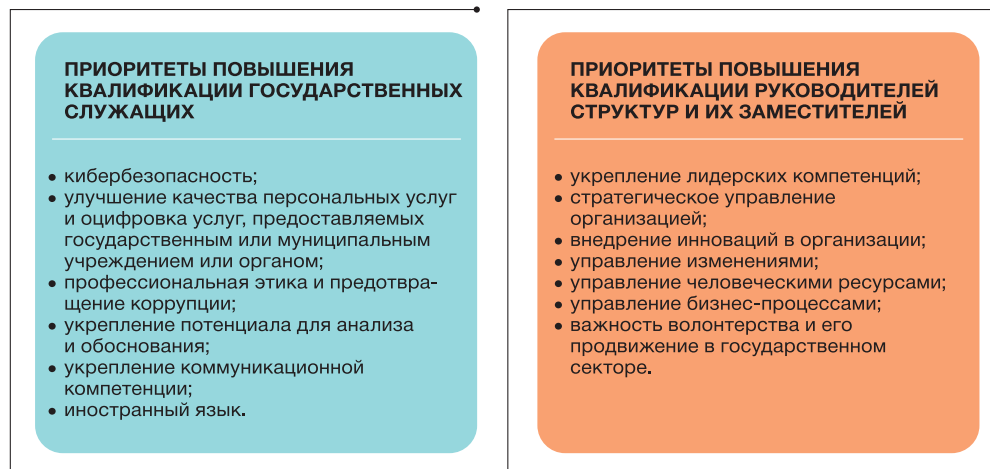
Во время ежегодной аттестации государственных служащих непосредственный руководитель государственного служащего может при необходимости составить индивидуальный план повышения квалификации государственного служащего, в котором указывается содержание и форма (формы) повышения квалификации. Индивидуальный план повышения квалификации государственного служащего изложен в мотивированном предложении непосредственного руководителя при проведении ежегодной оценки официальной деятельности государственного служащего<sup>18</sup>.

17 Сайт Министерства внутренних дел Литовской Республики. <https://vrm.lrv.lt/lt/naudinga-informacija/naujasis-valstybes-tarnybos-istatymas-pokyciu-igvendinimas>

18 Постановление Правительства Литовской Республики от 12 декабря 2018 года № 1295. [https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/d1d27480f6ee11e89fcaa4a49822176/svFjEjGRxt#part\\_33f296c5433141bfbe5af60b9f7e8fb9](https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/d1d27480f6ee11e89fcaa4a49822176/svFjEjGRxt#part_33f296c5433141bfbe5af60b9f7e8fb9)



**Рисунок 13. Приоритеты повышения квалификации гражданских служащих**  
**Figure 13. Priorities for the professional development of civil servants**



ков — на вопросах развития лидерства и управления человеческими ресурсами, развития волонтерского движения, построения стратегий, внедрения инноваций и изменений, управления бизнес-процессами.

Таким образом, система обучения государственных и муниципальных служащих ориентирована на решение актуальных задач публичного управления, находится в процессе постоянного развития и совершенствования.

Существующие правила предполагают возможность обучения государственных служащих за рубежом. По получении информации о возможности повышения квалификации государственных служащих в международных или иностранных государственных учреждениях Департамент государственной службы публикует уведомление о такой возможности (далее — уведомление) на веб-сайте Департамента государственной службы не позднее чем в течение трех рабочих дней с момента получения указанной информации<sup>19</sup>.

Выделяются следующие формы повышения квалификации государственных служащих<sup>20</sup>:

- самообразование;
- «оперативное обучение» — самостоятельное выполнение сложных задач для государственного служащего, в ходе чего приобретаются или развиваются новые компетенции, знания и навыки;
- обучение у других лиц — приобретение новых компетенций, знаний и способностей государственного служащего или развитие существующих компетенций, знаний и умений во время деловых поездок, стажировок, деятельности рабочих групп, проектов и мероприятий, центров сотрудничества или образовательного руководства;
- неформальное образование.

Повышение квалификации государственного служащего может осуществляться контактно или удаленно.

Приоритеты повышения квалификации гражданских служащих определены в соответствии с пунктом 1 статьи 20 Закона о государственной службе Литовской Республики<sup>21</sup>.

Как видим на **рисунке 13**, для рядовых служащих акцент делается на вопросах, касающихся информационных технологий, качества оказания услуг, сферы этики и коммуникации. Для руководящих работни-

### **Особенности цифровой трансформации системы государственного и муниципального управления.**

#### **Электронное правительство**

В рамках содействия устойчивому развитию информационного общества Литовской Республикой реализуется Программа развития информационного общества на 2014–2020 годы «Цифровая повестка дня Литовской Республики» (далее — Программа)<sup>22</sup>, в которой признается в первую очередь, что именно интернет является жизненно важным инструментом, используемым во всех сферах деятельности, а также для получения всего спектра электронных услуг. Сама же Программа реализуется с целью максимального и безопасного использования информационных и коммуникационных технологий (далее — ИКТ).

Основной целью реализации Программы является максимальное использование возможностей, предоставляемых ИКТ для улучшения качества жизни населения страны, а также в целях увеличения количества населения и предприятий, эффективно использующих возможности интернета.

К категориям населения, находящимся в центре внимания процесса цифровизации Литвы, относятся: люди пенсионного возраста, жители с низким доходом, люди с ограниченными возможностями, наемные работники, педагоги, жители деревень, молодые люди.

В качестве основных проблем в цифровой сфере, для решения которых реализуется Программа, можно выделить следующие:

1. Увеличение количества совершаемых киберпреступлений.
2. Значительная региональная дифференциация в качестве и количестве получаемых государственных услуг в городской и сельской местности.

<sup>22</sup> Постановление Правительства Литовской Республики «Об утверждении программы развития информационного общества «Цифровая повестка дня Литовской Республики» на 2014–2020 годы от 12 марта 2014 года. <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/dbd546f0b04011e39a619f61bf81ad0a/eCkmmZoGli>

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> Там же.

<sup>21</sup> Там же.



3. Нехватка квалифицированных специалистов в области информационных и коммуникационных технологий.

Стратегической целью процесса цифровизации Литвы является улучшение качества жизни населения и повышение производительности труда. Основным критерием оценки при этом будет являться достижение к 2020 году показателя использования высокоскоростного интернета не менее 85 % (в 2014 году данный показатель был равен 69 %) населения и не менее 95 % (в 2014 году — 42 %) компаний.

Выделяется несколько основных целей Программы.

К *первой цели* Программы относится сокращение цифрового разрыва между различными группами населения страны, а также его поощрение в приобретении качественных цифровых знаний и навыков для безопасного и эффективного использования информационных и коммуникационных технологий. Также планируется информирование общественности о разнообразии профессий в области ИКТ и увеличение престижа данных направлений подготовки.

*Вторая цель* Программы заключается в создании безопасных, современных, общедоступных административных электронных услуг, которые отвечают потребностям граждан и предприятий, а также способствуют их использованию. Здесь критерием оценки выступает процент населения, использующего общедоступные государственные и административные услуги (к 2020 году планируется рост показателя с 42 до 60 %), а также процент населения, использующего государственные и муниципальные услуги в электронном виде, предоставляемые через сайт электронного правительства (ожидается рост показателя с 21 до 50 %). Данную цель предполагается достигнуть путем перевода как можно большего количества государственных и административных услуг в цифровое пространство, проектирования и разработки электронных услуг и продуктов ИКТ, связанных со здоровьем, внедрения решений ИКТ, повышающих открытость процессов государственного управления и побуждающих население к более активному участию в них.

К *третьей цели* Программы относится содействие развитию литовской культуры и литовского языка посредством информационно-коммуникационных технологий. Критерием достижения данного ориентира будет являться рост численности населения страны, использующего электронные услуги, связанные с культурным наследием Литвы с 7 до 20 %. К основным задачам при этом относятся: оцифровка литовских культурных объектов и разработка общедоступных цифровых продуктов и электронных услуг, долгосрочное сохранение оцифрованных литовских культурных объектов, их распространение в Литве и Европейском союзе; создание и развитие общедоступных цифровых ресурсов литовского языка и письменности, их внедрение в ИКТ и электронные службы; раскрытие данных, доступных государственным и муниципальным учреждениям для общественности и бизнеса, а также содействие в их использовании.

В качестве *четвертой цели* Правительством Литвы выделяется раскрытие данных, доступных государственным и муниципальным учреждениям, предприятиям и общественности, а также содействие в их использовании для разработки инновационных решений, получения электронных услуг, а также в целях обеспечения возможности внедрения и использования информационно-коммуникационных технологий в бизнесе для повышения эффективности и конкурентоспособности. Критерием оценки является увеличение количества предприятий, использующих информацию государственных и муниципальных учреждений для своей коммерческой деятельности с 36 % в 2014 году до 66 % в 2020 году. Основная задача при этом заключается в разработке эффективных и инновационных инструментов для обеспечения общего и стандартизированного предоставления данных о деятельности учреждений, а также неограниченного доступа к этим данным для общественности и представителей организаций. Также предполагается создание методологических, правовых предпосылок для открытия данных и создание эффективной структуры управления этим процессом. Еще одной задачей в данном контексте является повышение эффективности и конкурентоспособности малых и средних предприятий путем поощрения внедрения и использования ими информационно-коммуникационных технологий. Кроме того, подлежит усовершенствованию правовое, организационное и техническое регулирование услуг информационного общества.

*Пятой целью* Программы является обеспечение географически сбалансированного развития высокоскоростной широкополосной инфраструктуры, а также содействие использованию интернет-услуг. При оценке достижения данной цели указывается увеличение процента домохозяйств, использующих 100 Мбит/с и более широкополосный доступ с 13 до 50 %. В рамках достижения данной цели подлежат решению следующие задачи: создание высокоскоростной широкополосной инфраструктуры в тех областях, где рынок не может гарантировать ее развитие, услуг электронной связи; содействие конкуренции на рынке широкополосного доступа; модернизация и развитие общедоступной инфраструктуры доступа в интернет; обеспечение развития безопасной, надежной и совместимой инфраструктуры ИКТ.

*Шестая цель* состоит в том, чтобы обеспечить развитие безопасной, надежной и совместимой инфраструктуры информационно-коммуникационных технологий. Критерием оценивания является рост доли населения, доверяющего безопасности электронного общения с государственными органами с 62 до 75 %. При этом первой задачей является побуждение населения к использованию инструментов и услуг электронной идентификации для обеспечения надежности электронных транзакций. Далее следует обеспечить оптимизацию инфраструктуры ИКТ для общего использования государственными учреждениями, а также наладить автоматическое взаимодействие и целост-

ность государственных информационных систем и регистров. В качестве третьей задачи можно выделить обеспечение безопасности критически важных информационных инфраструктур и кибербезопасность.

С момента появления интернета число его пользователей растет, также постоянно растет и число государственных услуг, которые оказываются онлайн. Развитие электронных сервисов государства прогрессирует за счет использования новейших инструментов и интернет-технологий. Данные технологии обеспечивают государство высокотехнологичными инструментами и ресурсами для оказания государственных услуг, вовлечения граждан в политику, повышения прозрачности и мониторинга планов развития.

Основной спектр всех государственных и муниципальных услуг, оказываемых гражданам и организациям, можно получить с помощью сайта электронного правительства Литовской Республики: [www.epaslaugos.lt](http://www.epaslaugos.lt). Услуги на сайте разделены на несколько целевых групп: услуги для граждан, услуги для бизнеса и услуги, предоставляемые государственному сектору. Также, помимо оказания услуг, ресурс может быть использован для взаимодействия с различными органами власти, просмотра основных новостей республики, мониторинга актуальных изменений в законодательстве, а также для обсуждения значимых событий государства.

В 2018 году в ежегодном рейтинге EGDI (The UN Global E-Government Development Index) Литва по развитию электронного правительства находилась на сорочковой строчке из 190 стран-участниц<sup>23</sup>. Кроме того, в индексе цифровой экономики и общества (DESI) в 2019 году страна заняла 14-ю позицию, превысив средний показатель по Европейскому союзу<sup>24</sup>.

К основным цифровым показателям эффективности работы электронного правительства Литовской Республики в 2019 году относятся:

- пользовательская ориентированность — 89 %;
- прозрачность — 86 %;
- ключевые возможности — 86 %.

По оценкам людей, использующих портал для взаимодействия с органами государственной власти, электронное правительство в 2019 году имело следующие показатели:

- взаимодействие — 51 %;
- получение информации — 46 %;
- загрузка официальных форм — 28 %;
- отправка заполненных форм — 41 %<sup>25</sup>.

23 «Исследование ООН: электронное правительство 2018. Применение электронного правительства для формирования устойчивого и гибкого общества». <https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/UN%20E-Government%20Survey%202018%20Russian.pdf>

24 Новостное агентство Sputnik Lietuvas. <https://lt.sputniknews.ru/society/20200614/12382516/Litva-uluchshila-rezultat-v-reytinge-tsifrovoy-ekonomiki-v-ES.html>

25 Digital Government Infographic Lithuania 2019. <https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/digital-government-factsheets-2019>

К основным характеристикам портала электронного правительства Литвы можно отнести следующее: широкий спектр оказываемых услуг, их постоянное обновление и появление новых видов; простота использования ресурса; надежная защита идентификационных данных; быстрота получения услуг; возможность электронной доставки результатов запросов; доступность и прозрачность информации о деятельности государственных органов, а также информации, которой располагают государственные и муниципальные учреждения и т. д.

В целом можно отметить достаточно высокие темпы процесса цифровизации Литовской Республики. Более того, президент страны Гитанас Науседа, выступая в Давосе на Всемирном экономическом форуме, подчеркнул, что именно в стимулировании цифровизации как в частном, так и в государственном секторах Литва имеет наибольший потенциал развития<sup>26</sup>. Данные процессы должны быть направлены на повышение уровня благосостояния населения и опираться на инновации.

Президент государства отметил, что основным вызовом в сфере цифровых технологий, стоящим перед Литовской Республикой, является проблема безопасности киберпространства. В целях преодоления данной угрозы и борьбы с киберпреступностью Литва успешно проводит политику противодействия кибернетическим атакам. В рамках данной борьбы в Каунасе был открыт один из самых передовых в Европе центров кибербезопасности. Кроме того, на сегодняшний день Литва создает базу в области регулирования финансовых технологий, что также является одной из актуальных перспектив развития процесса цифровизации государства.

## Выводы

В 2020 году в Литве широко отмечалось тридцатилетие независимости. За этот сравнительно непродолжительный исторический период бывшая советская социалистическая республика с централизованным управлением и государственной собственностью на средства производства превратилась в современное государство с развитой демократической политической системой и рыночной экономикой. После распада СССР Литве удалось в сжатые сроки осуществить конституционную реформу, создать новую систему органов государственной власти, сформировать эффективную публичную администрацию, реформировать органы местной власти, упорядочить административно-территориальное деление страны, обуздать преступность. С учетом особенностей этнического состава литовские власти реализовали принцип «нулевого гражданства», что позволило избежать конфликтов, характерных для Латвии и Эстонии, где значительная часть русскоязычного населения до сих

26 <https://lt.sputniknews.ru/politics/20200121/11153442/Nauseda-zayavil-o-planakh-Litvy-stat-liderom-v-sfere-zelenoy-energetiki.html>

пор лишена возможности беспрепятственного обретения гражданства.

В течение последних двух десятилетий Литве удалось наполовину уменьшить разницу в ВВП на душу населения в сравнении со странами Запада. Некоторые литовские экономисты полагают, что если нынешние темпы экономического развития Литвы и ЕС сохранятся, то она достигнет уровня западных стран к 2042 году. В государстве создан благоприятный для предпринимателей и инвесторов экономический климат. В рейтинге Мирового банка Doing Business 2020 Литва заняла 11-е место, значительно опередив Латвию, Эстонию, Финляндию, Германию, Польшу.

Ключевую роль в экономической и социальной жизни государства играют средства, выделяемые стране из бюджета Европейского союза. Согласно решениям саммита ЕС (17–21 июля, 2020), в Литву с 2021 по 2027 год поступят 14,5 млрд евро<sup>27</sup>. Эта квота превышает на 1,7 млрд евро объем средств, которые литовское государство получило в предыдущей «семилетке» (2014–2020).

Вместе с тем Литва сталкивается с целым рядом глобальных вызовов, а также проблем, характерных для стран Балтии, Центральной и Восточной Европы. Вступление в ЕС и открытие рынков труда в развитых западных странах привело к значительному оттоку трудоспособного населения из Литвы, в первую очередь в Великобританию, Ирландию, Германию, Скандинавские страны. Старение населения, снижение рождаемости, трудовая эмиграция породили острую демографическую проблему, которая приобретает фактически экзистенциальный характер для литовского народа.

Несмотря на позитивную экономическую динамику в последние годы, в Литве по-прежнему острыми остаются проблемы социального неравенства, безработицы, диспропорций в территориальном развитии, социальных патологий (алкоголизм, суицидальное поведение). Для общественного дискурса в настоящее время типична обеспокоенность демократическим развитием страны. Речь идет об усилении политических сил, агрессивно продвигающих собственные цели

27 <https://eadaaily.com/ru/news/2020/07/22/zolotoy-dozhd-litvaluchit-ot-evrosoyuza-eu-145-mlrd-za-sem-let>

без учета интересов меньшинств, а также многообразия литовского общества и особенностей его культурно-исторического развития.

Цели долгосрочного развития и механизмы их достижения изложены в Стратегии развития Литвы «Литва-2030», а также в ежегодных посланиях президента страны. Они органично сопряжены с основополагающими документами Европейского союза в сфере развития человеческого потенциала, изменения климата, экологической безопасности, перехода на возобновляемые источники энергии, внедрения инноваций, преобразования городской среды. Наряду с другими членами ЕС Литва приступила к реализации амбициозной цели — достижению к 2050 году климатической нейтральности.

Действующий президент страны Г. Науседа выдвинул идею построения в Литве государства всеобщего благосостояния, которое способно эффективно решать существующие проблемы бедности, неравенства в доходах, социального расслоения, коррупции и теневой экономики. По его словам, основной целью государственного строительства должно стать построение справедливого, «зеленого», инновационного государства всеобщего благосостояния<sup>28</sup>.

Литва, отнесенная в 2017 году по новой классификации ООН к группе северных стран, весьма охотно заимствует скандинавский опыт социального развития, хотя исторически она всегда тяготела к славянскому миру — соседним Польше, Белоруссии и России. Одной из ключевых внешнеполитических целей является стремление Литвы стать политически и экономически консолидированной частью Северо-Балтийского региона, который включает в себя пять государств Северной Европы и три страны Балтии.

Таким образом, начатая 30 лет назад трансформация общественного строя позволила Литве не только восстановить государственность, но и включиться, пусть и не без труда, в экономическое и политическое пространство западного мира.

28 Ежегодное послание Президента Литвы Г. Науседы. 18 июня 2020 года. <https://ru.delfi.lt/news/politics/godovoj-doklad-prezidenta-litvy-gitanasa-nausedy.d?id=84567667>

### Литература

- Воротников В.В. Прибалтийские этнократии между Россией и Европой: поиск консенсуса в условиях экономического кризиса. *Вестник МГИМО-Университета*. 2013. № 6 (33). С. 25–26.
- Beksta A, Petkevicius A. Local Government in Lithuania // *Decentralization: Experiments and Reforms, Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest, 2000.

### References

- Vorotnikov V. V. Baltic ethnocracies between Russia and the EU: In search of consensus under conditions of the economic crisis. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. 2013. No. 6 (33). P. 25–26. In Russian
- Beksta A, Petkevicius A. Local government in Lithuania. In: *Decentralization: Experiments and reforms, local governments in Central and Eastern Europe*. Budapest. 2000. In English

- Holubko W. Transformacja administracji państw postradzeickich: od totalitaryzmu ku standardom europejskim. *Roczniki Administracji I Prawa: teoria i praktyka*. Rok X. Pp. 9–19. <https://www.sbc.org.pl/dlibra/show-content/publication/edition/50659?id=50659&from=FBC>

- Holubko W. Transformation of administration in post-Soviet countries: From totalitarianism towards European standards. *Roczniki Administracji I Prawa: teoria i praktyka*. Rok X. P. 9–19. <https://www.sbc.org.pl/dlibra/show-content/publication/edition/50659?id=50659&from=FBC>. In Polish





РЕСПУБЛИКА

**МОЛДОВА**

REPUBLICA MOLDOVA



# ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА. РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА

- ОЛЕГ БАЛАН**, доктор хабилитат право, профессор, ректор  
Академия публичного управления (Молдова, 2070, mun. Chisinau, str. Ialoveni, 100).
- АУРЕЛ СЫМБОТЯНУ**, доктор политологии, доцент, проректор  
Академия публичного управления (Молдова, 2070, mun. Chisinau, str. Ialoveni, 100).
- ИОН ГУЧАК**, профессор, академик  
Академия наук Молдовы (Bulevardul Ștefan cel Mare și Sfânt 1, Chișinău 2001).
- СИЛВИЯ ГОРЮК**, доктор права, доцент  
Академия публичного управления (Молдова, 2070, mun. Chisinau, str. Ialoveni, 100).
- ИОН ДУЛСКИЙ**, доктор истории, доцент  
Академия публичного управления (Молдова, 2070, mun. Chisinau, str. Ialoveni, 100).
- СЕРГЕЙ ПАЛИХОВИЧ**, доктор политологии, доцент  
Академия публичного управления (Молдова, 2070, mun. Chisinau, str. Ialoveni, 100).
- АНЖЕЛА ПОПОВИЧ**, доктор истории, доцент  
Академия публичного управления (Молдова, 2070, mun. Chisinau, str. Ialoveni, 100).
- ТАТИАНА ТОФАН**, доктор экономики, доцент  
Академия публичного управления (Молдова, 2070, mun. Chisinau, str. Ialoveni, 100).
- АУРЕЛИЯ ЦЕПОРДЕЙ**, магистр публичного управления  
Академия публичного управления (Молдова, 2070, mun. Chisinau, str. Ialoveni, 100).

**Аннотация:** В статье проанализированы основные направления строительства независимого государства Республика Молдова. Раскрыты особенности государственного строительства, формирования политической системы, системы государственного управления и государственной службы, развития местного самоуправления. Отмечается, что страна выбрала для себя приоритетной целью европейскую интеграцию, в связи с чем развитие и модернизация страны увязаны с положениями Соглашения об ассоциации между Европейским союзом и Республикой Молдова. В то же время выстраивание и поддержание дружественных отношений с Россией является одним из важнейших приоритетов граждан Молдовы. Авторы особое внимание уделяют вопросам доверия граждан к власти, что обуславливает поступательное развитие страны. Сделан вывод о значительных результатах, достигнутых Республикой Молдова на пути государственного строительства, в то же время существует ряд недостатков, на исправление которых нацелены усилия руководства Молдовы.

**Ключевые слова:** Республика Молдова, конституция, президент, парламент, правительство, местное самоуправление, административная реформа, «цифровое государство», доверие граждан к власти

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

- OLEG BALAN**, doctor habilitat, Professor, Rector  
Academy of Public Administration (100, Ialoveni St., Chisinau, 2070, Moldova)
- AUREL SIMBOTEANU**, Dr. of Sci. (Political Science), Associate Professor, Vice-Rector  
Academy of Public Administration (100, Ialoveni St., Chisinau, 2070, Moldova)
- ION GUCEAC**, Professor, Academician  
Academy of Sciences of Moldova (1, Saint Stephen the Great Boulevard, Chisinau 2001, Moldova)
- SILVIA GORYUK**, Dr. of Sci. (Law), Associate Professor  
Academy of Public Administration (100, Ialoveni St., Chisinau, 2070, Moldova)
- ION DULSKI**, Dr. of Sci. (History), Associate Professor  
Academy of Public Administration (100, Ialoveni St., Chisinau, 2070, Moldova)
- SERGEY PALIKHOVICH**, Dr. of Sci. (Political Science), Associate Professor  
Academy of Public Administration (100, Ialoveni St., Chisinau, 2070, Moldova)
- ANGELA POPOVICH**, Dr. of Sci. (History), Associate Professor  
Academy of Public Administration (100, Ialoveni St., Chisinau, 2070, Moldova)
- TATIANA TOFAN**, Dr. of Sci. (Economics), Associate Professor  
Academy of Public Administration (100, Ialoveni St., Chisinau, 2070, Moldova)
- AURELIA TSEPORDEI**, Master of Public Administration  
Academy of Public Administration (100, Ialoveni St., Chisinau, 2070, Moldova)

**Abstract:** The article analyzes the main directions in the formation of the independent state of the Republic of Moldova. The work characterizes features of the state organization, the formation of the political system, the system of public administration and public service, the development of local self-government. The country has chosen European integration as its priority goal, that is why the development and modernization of the country are linked to the provisions of the Association Agreement between the European Union and the Republic of Moldova. However, maintaining friendly relationship with Russia is also one of the most important priorities for the citizens of Moldova. Attention is paid to the issues of citizens' trust in the authorities, which determines the progressive development of the country. As a conclusion, the authors are reflecting on the path that the Republic of Moldova has passed over the years of a state formation, but noting there are still some problems that should be solved by the authorities of Moldova.

**Keywords:** the Republic of Moldova, constitution, president, parliament, government, local self-government, administrative reform, "digital state", citizens' trust in government

### Общая характеристика страны

Республика Молдова провозгласила свою независимость 27 августа 1991 года в результате распада Советского Союза. Действующая Конституция Республики Молдова была принята Парламентом 29 июля 1994 года. Республика Молдова является демократическим правовым государством. Республика Молдова провозглашает свой постоянный нейтралитет и не допускает размещения на своей территории вооруженных сил других государств.

Начиная с 1994 года европейская интеграция становится для Республики Молдова приоритетной стратегической целью внешней и внутренней политики, которая была закреплена в Концепции внешней политики от 1995 года и остается таковой во всех последующих документах, затрагивающих внешнеполитический вектор развития страны. В 2014 году было подписано Соглашение об ассоциации между Европейским союзом и Республикой Молдова. Дальнейшее развитие и модернизация страны связаны с внедрением положений данного Соглашения. Идея европейской интеграции находит значительную поддержку среди жителей Молдовы. В то же время большая часть молдавских граждан выступает за выстраивание дружественного сотрудничества с Россией. Европейский союз и Россию называют самыми влиятельными партнерами Республики Молдова.

Государственный язык — румынский на основе латинской графики. Вместе с тем в Республике Молдова признается право на сохранение русского языка и других языков, используемых на территории страны.

## РЕСПУБЛИКА МОЛДОВА



ГЕРБ  
МОЛДОВЫ



ФЛАГ  
МОЛДОВЫ



**33 843 км<sup>2</sup>**

139-е место в мире



**2 681 734 человек**

138-е место в мире (2019)



Республика Молдова расположена в юго-восточной части Европы. На севере, востоке и юге она граничит с Украиной (939 км), а на западе — с Румынией (681 км). Территория Молдовы имеет протяженность с севера на юг 339 км, с запада на восток — 155 км.



Основная часть населения, или 75,1 %, по данным переписи 2014 года, молдаване, 7,0% — румыны, 6,6% — украинцы, 4,6% — гагаузы, 4,1% — русские, 1,9% — болгары. Остальные этнические группы представляют 0,8% всего населения.

Преобладающая религия — православное христианство.

Славянские меньшинства и гагаузы тоже православные христиане.

Рисунок 1. Динамика численности населения Республики Молдова, 1995–2020

Figure 1. Population dynamics in the Republic of Moldova, 1995–2020

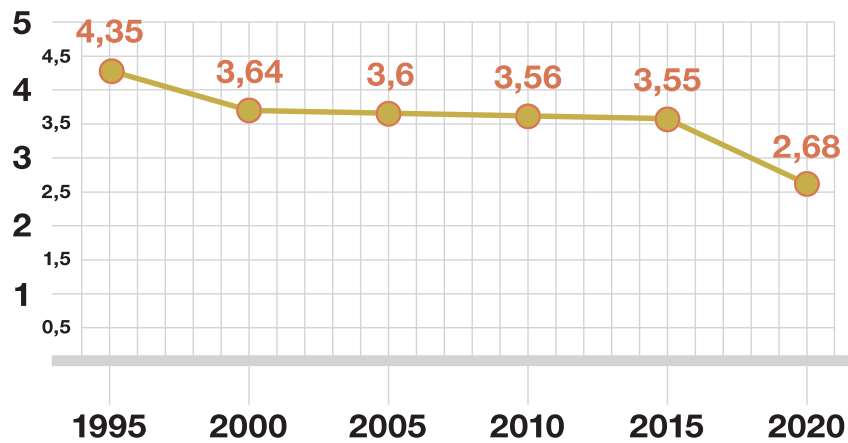


Рисунок 2. Динамика ВВП Республики Молдова, 2000–2019

Figure 2. Dynamics of GDP in the Republic of Moldova, 2000–2019

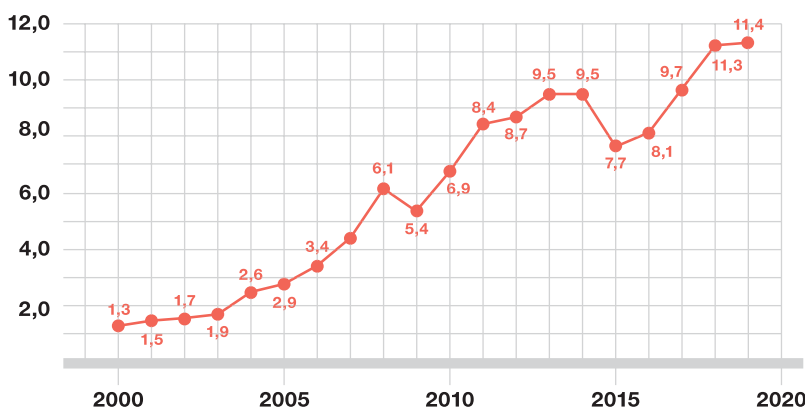
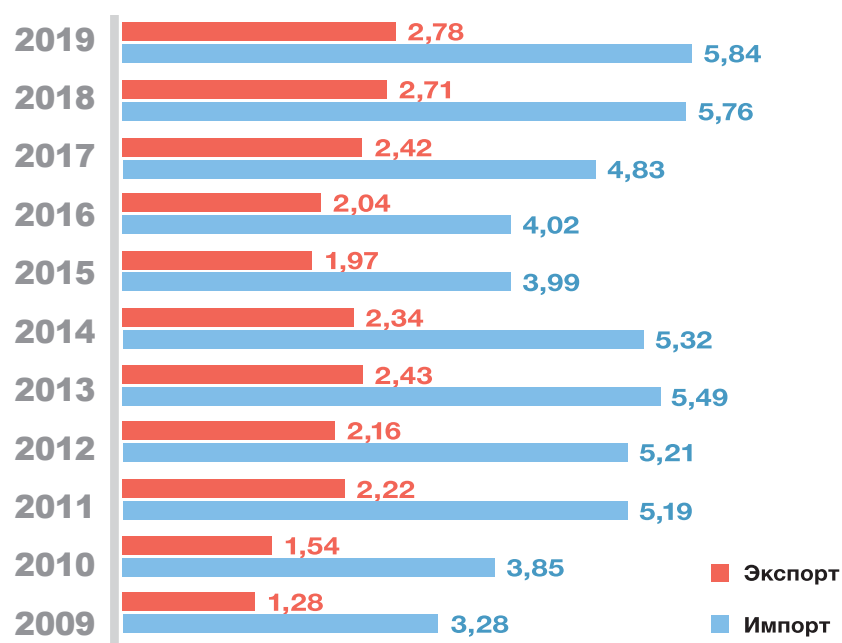


Рисунок 3. Товарооборот Республики Молдова, 2009–2019

Figure 3. Trade turnover of the Republic of Moldova, 2009–2019



Главные религиозные праздники в Республике Молдова такие же, как и у других православных народов, — Пасха и Рождество. Национальный праздник День независимости отмечается 27 августа, а 31 августа — национальный праздник «День нашего языка» [Republica Moldova. Enciclopedie, 2016].

С 1990 года наблюдается постоянное снижение численности населения (рисунок 1). Отрицательная динамика численности населения обусловлена эмиграцией и снижением естественного прироста населения.

Основным природным ресурсом страны является почва. Почвенный покров Молдовы отличается плодородием и разнообразием и включает более 745 разновидностей почв. Чернозем занимает примерно 75% общей земельной площади страны [Anuarul... 2019. P. 25]. Также на территории страны имеются полезные ископаемые, в основном осадочно-горных пород: известняки, гипс, глины, стекольный песок, гравий.

В 2019 году ВВП Молдовы составил 11 309,08 млн долл. США (рисунок 2).

Республика Молдова занимает 138-е место среди стран по номинальному ВВП на душу населения (2 990 долл. США)<sup>1</sup>.

Динамика роста ВВП за представленный период характеризуется как спадами, так и подъемами. Спады объема ВВП наблюдаются в периоды, связанные с глобальными и региональными экономическими кризисами (2008 и 2014 годов) [Anuarul... 2019. P. 226]. В 2019 году по сравнению с 2018 годом не наблюдается существенного роста ВВП. Прогнозы на 2020 год также неоптимистичны в связи с коронавирусной рецессией.

Внешнеторговый оборот Республики Молдова за последние десять лет увеличился почти в 2 раза: с 4,56 млрд долл. в 2009 году до 8,62 млрд долл. в 2019 году (рисунок 3).

1 <https://gtmarket.ru/ratings/rating-countries-gni/rating-countries-gni-info>

Рисунок 4. Структура экспорта Республики Молдова

Figure 4. Export structure of the Republic of Moldova



Рисунок 5. Структура импорта Республики Молдова

Figure 5. Import Structure of the Republic of Moldova



В экспорте Республики Молдова основную долю занимают металлы, текстиль, продукты растительного происхождения (рисунок 4).

В структуре импорта доминируют машины, аппараты, оборудование, продукты минерального происхождения и продукция химической промышленности (рисунок 5).

### Государственное устройство Республики Молдова

Республика Молдова — унитарная парламентская республика. Административно разделена на 32 района, автономное территориальное образование Гагаузия и административно-территориальные единицы левобережья Днестра (Приднестровье).

Законодательную власть осуществляет Парламент, состоящий из 101 депутата.

Главой государства является Президент.

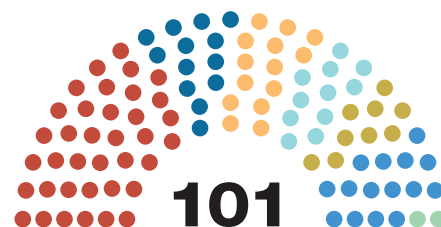
Высший исполнительный орган государственной власти — Правительство Республики Молдова.

Система судебных инстанций состоит из Высшей судебной палаты, апелляционных палат и судов. Конституционный суд является единственным органом конституционной юрисдикции в государстве.

По состоянию на июль 2020 года в Республике Молдова официально зарегистрированы 47 партий, из них шесть представлены в Парламенте<sup>2</sup> (рисунок 6).

### Рисунок 6. Партийный состав Парламента Республики Молдова

Figure 6. Party composition in the Parliament of the Republic of Moldova



- Партия социалистов Республики Молдова (37)
- Демократическая партия Молдовы (13)
- Партия «Действие и солидарность» (14)
- Политическая партия «Платформа Достоинства и Правды» (11)
- Политическая партия «Шор» (9)
- Политическая партия «Про-Молдова» (15)
- Независимые депутаты (2)

2 <http://www.parliament.md/StructuraParlamentului/Frac%C5%A3iuniparlamentare/tabid/83/language/ru-RU/Default.aspx>



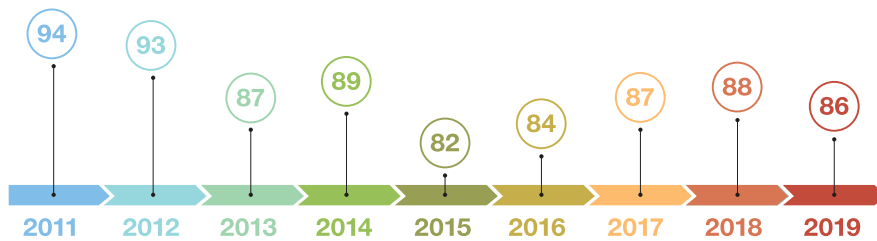
**Позиция Республики Молдова в международных рейтингах.** Республика Молдова поднялась на два места в последнем The Global Competitiveness Index и занимает 86-е место среди 140 стран мира (рисунк 7). Самыми слабыми показателями остаются финансовая система и размер внутреннего рынка. Молдова продвинулась в более чем 55 субиндикаторах из 103 обозначенных в Глобальном индексе<sup>3</sup>. Улучшились показатели, связанные с бизнес-средой. В то же время снизились показатели качества дорожной инфраструктуры, доступности поиска квалифицированных сотрудников, независимости правосудия, эффективности правовых норм. Для исправ-

ления ситуации государство уже принимает меры, разрабатывая реформы в различных областях и содействуя их реализации.

Согласно рейтингу Doing Business — 2020, Республика Молдова занимает 48-е место из 190 стран мира (рисунк 8). В отчете, показывающем, где легче всего вести бизнес в мире, наша страна находится между Арменией и Беларусью. Согласно докладу, индекс благоприятности ведения бизнеса в Молдове составляет 74,4 (100 считается наивысшим индексом), и по сравнению с прошлым годом он увеличился на 1,3 %. Из десяти показателей положение Молдовы улучшилось по пяти, ухудшилось по четырем и осталось неизменным по одному показателю<sup>4</sup>.

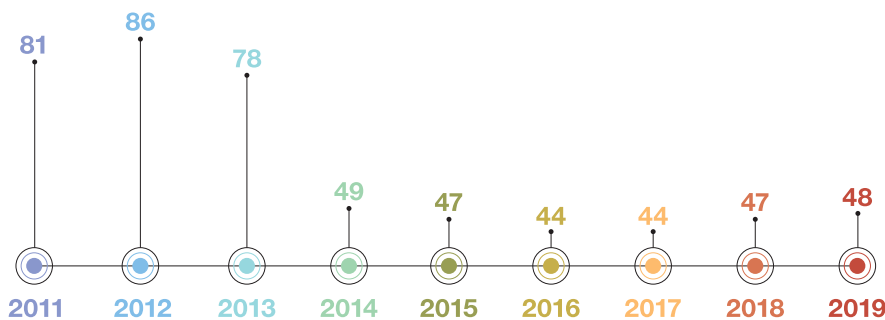
**Рисунок 7. Показатели индекса глобальной конкурентоспособности Республики Молдова (2011–2019)**

**Figure 7. The Global Competitiveness Index of the Republic of Moldova (2011–2019)**



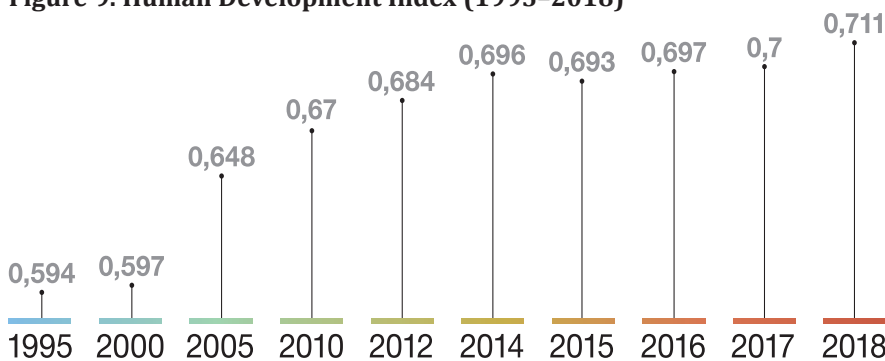
**Рисунок 8. Индекс Doing Business (2011–2019)**

**Figure 8. Doing Business Index (2011–2019)**



**Рисунок 9. Индекс человеческого развития (1995–2018)**

**Figure 9. Human Development Index (1995–2018)**



Согласно Human Development Report за 2019 год, Республика Молдова потеряла 10,4 % в Индексе человеческого развития из-за неравенства и занимает 107-е место из 189 государств по Индексу человеческого развития (ИЧР), который измеряет прогресс в области здравоохранения, образования и доходов на национальном уровне. Значение ИЧР для Молдовы составило 0,711, что ставит страну в категорию высокого человеческого развития (рисунк 9). Большинство проблем в Молдове связаны с неравенством доходов (14 %), неравенством в ожидаемой продолжительности жизни при рождении (9,6 %) и неравенством в образовании (7,3 %) (имеется в виду уровень грамотности населения страны (среднее количество лет, потраченных на обучение) и обеспечение равного доступа к бесплатному начальному и среднему образованию, к профессиональному обучению и устранению гендерного неравенства и неравенства в уровне благосостояния, чтобы гарантировать всеобщий доступ к качественному высшему образованию)<sup>5</sup>.

Свобода слова и подотчетность Правительства в Республике Молдова были самыми высо-

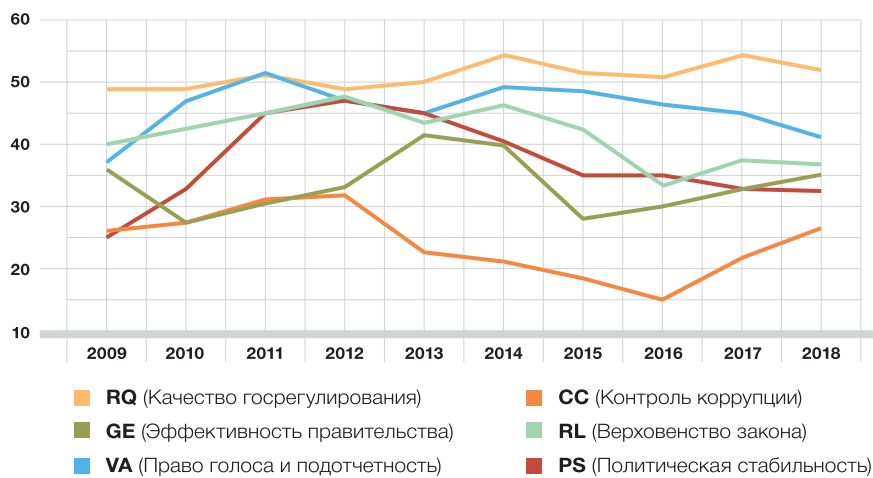
<sup>4</sup> Ease of Doing Business in Moldova 2008–2019 // <https://tradingeconomics.com/moldova/ease-of-doing-business>

<sup>5</sup> Moldova – Human Development Index – HDI // <https://countryeconomy.com/hdi/moldova>

<sup>3</sup> Moldova Competitiveness Rank 2011–2019 // <https://tradingeconomics.com/moldova/competitiveness-rank>.

Рисунок 10. Динамика показателей WGI (2009–2018)

Figure 10. WGI dynamics (2009–2018)



кими в 2011 году, в последующие годы снизившись на несколько пунктов. Политическая стабильность и отсутствие насилия / терроризма продемонстрировали самый высокий уровень в 2012 году, затем постоянно снижаясь. Качество регулирования, которое отражает восприятие способности правительства формулировать и реализовывать рациональную политику и правила, которые содействуют развитию частного сектора, регистрирует стабильность на протяжении последнего десятилетия, но не превышает среднего уровня<sup>6</sup>. Эффективность работы правительства, верховенство закона и борьба с коррупцией — аспекты, по которым Республика Молдова сталкивается с долгосрочными и системными проблемами (рисунок 10).

#### Условия, факторы, перспективы обеспечения развития страны

Республика Молдова сталкивается с рядом проблем и долгосрочных тенденций как на национальном, так и на региональном и глобальном уровнях, что будет иметь значительные последствия в ближайшие десятилетия. Неопределенность и непредсказуемость растут, и, следовательно, необходимо применять новые парадигмы развития с учетом внутреннего потенциала и ограниченности ресурсов окружающей среды. Скорость технического прогресса полностью меняет общественные отношения, создавая новые возможности развития, но в то же время информационные технологии развиваются быстрее, чем способность общества адаптироваться к ним, создавая ряд проблем на долгосрочный период.

Положения Соглашения об ассоциации между Европейским союзом и Республикой Молдова заложены в основу программы реформ правительства,

которые требуют реализации. Уязвимая политическая система, поляризованное общество, неблагоприятная внешняя среда, дисбаланс профессиональных навыков на рынке труда и климатические шоки являются серьезными вызовами для Республики Молдова. Нынешняя ситуация в Молдове характеризуется неэффективными государственными институтами, которые, в свою очередь, являются основными барьерами для бизнеса и, следовательно, влияют на частный сектор, подрывая налоговую базу, занятость и благосостояние населения. Чтобы стабилизировать ситуацию, был спроектирован комплекс сложных и хорошо скоординированных ре-

форм, которые закреплены в Национальной стратегии развития «Молдова-2030».

Публичные политики учитывают три элемента, которые определяют состояние страны:

а) правительство должно стать более эффективным за счет повышения прозрачности государственных учреждений, реформирования судебной системы и повышения привлекательности государственного сектора для профессионалов;

б) частному сектору необходимо оказывать поддержку в проведении сбалансированной финансовой и экономической политики в интересах бизнеса;

в) необходимо поддержать население путем реформирования систем образования и здравоохранения — ключевых секторов системного и стратегического значения, которые определяют долгосрочное развитие страны.

Одним из условий развития страны является укрепление демократии, что означает повышение доверия граждан к демократическим институтам, их эффективное функционирование на благо общества, большая ответственность и прозрачность, поощрение участия гражданского общества в процессе принятия решений, а также четкое, стабильное и предсказуемое законодательство. Только совместными усилиями граждан и государственных учреждений становится возможным укреплять верховенство закона.

Эффективность органов государственной власти, а также правильное функционирование всего институционального механизма государства в корне зависят от профессионализма и целостности политического класса, поддержки европейского пути Республики Молдова, последовательного приближения институциональной системы к европейским стандартам. Это предоставит Республике Молдова возможность в перспективе создать более благоприятные условия для устойчивого развития.

6 Worldwide governance indicators // <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>.

## Система органов государственной власти. Принципы и особенности организации местного публичного управления

**Основы конституционного строя: общая характеристика и историческая справка.** В годы, минувшие после провозглашения независимости и суверенитета, в Республике Молдова появился целый ряд научных работ, авторы которых пытаются раскрыть суть процесса развития конституционализма и конституционного строя в Республике Молдова [см. Aramă, 1995; Arseni, 1997; Chircă, 2000; Иванов, 1996; Иванов, 1997; Мартынчик, 1999; Вехи молдавской государственности, 2000; Guceas, 2000; Guceas, Costachi, 2003; Guceas, 2016]. Эти исследования, разумеется, нужно продолжать. Особенно это важно в начале нового тысячелетия, обстоятельства которого обязывают нас задуматься над достижениями конституционализма и конституционного строя Республики Молдова. Тем более что принятие идеи созидания правового государства в Республике Молдова лишь один раз доказывает, что наше общество шагнуло в сторону новых идеалов свободы и демократии, а их достижение невозможно без современной нормативной системы, ядром которой является Конституция.

Так, 23 июня 1990 года Верховный Совет ССР Молдова двенадцатого созыва на своей первой сессии, сознавая свою историческую ответственность за судьбу Молдовы, имеющей свою историю, культуру, традиции, которые исчисляются тысячелетиями, уважая право на суверенность всех народов, в целях установления права, защиты законности и социальной стабильности, выражая волю народа, принял Декларацию о суверенитете, являющуюся основой для разработки новой Конституции ССР Молдова и совершенствования республиканского законодательства<sup>7</sup>.

27 августа 1991 года Парламент Республики Молдова, приняв Декларацию о независимости, провозгласил, что Республика Молдова является суверенным, независимым и демократическим государством, могущим свободно, без вмешательства извне решать свое настоящее и будущее в соответствии с идеалами и святыми устремлениями народа в историческом и этническом пространстве его национального становления<sup>8</sup>. Декларация устанавливала применение на территории республики только Конституции, законов и других нормативных актов, принятых законообразованными органами Республики Молдова. Также гарантировала осуществление социальных, экономических, культурных прав и политических свобод всем гражданам Республики Молдова, включая лиц, принадлежащих к национальным, этниче-

ским, языковым и религиозным группам, в соответствии с положениями Хельсинкского заключительного акта и принятых впоследствии документов, Парижской хартии для новой Европы.

Впоследствии значимость данной Декларации для укрепления современного конституционализма в Республике Молдова была подчеркнута Конституционным судом в Постановлении от 5 декабря 2013 года о толковании статьи 13 ч. (1) Конституции в соотношении с Преамбулой Конституции и Декларацией о независимости Республики Молдова. Суд постановил, что Декларация о независимости устанавливает основы, принципы и фундаментальные ценности государственного устройства Республики Молдова<sup>9</sup>.

Естественно, что после принятия Декларации о суверенитете и Декларации о независимости были предприняты попытки «приспособить» под новую реальность действующую на тот момент Конституцию 1978 года, но, к сожалению, эти меры были недостаточными для решения новых социальных задач [Arseni, 1997. P. 134–135]. Тогда и возникла необходимость разработки и принятия новой конституции. В процессе разработки новой Конституции были учтены принципы современной доктрины конституционализма, мнения ученых, других специалистов, а также граждан [Guceas, 2016. С. 303–304].

После серии прений по проекту 29 июля 1994 года Парламент принял Конституцию Республики Молдова. В тот же день Конституция была промульжирована Указом Президента Республики Молдова и вступила в силу 27 августа 1994 года. Принятие Конституции оправдало ожидания общества, став «фактором политической консолидации общества, ориентацией на социальный мир и развитие в рамках существующего государственного устройства» [Вехи молдавской государственности, 2000. С. 327].

С момента принятия Конституции Республики Молдова прошло почти три десятилетия, за это довольно продолжительное время ситуация в стране менялась, что привело к ряду изменений в Основном законе, обусловленных различными общественно-политическими обстоятельствами [Guceas, 2016. С. 306–341].

В соответствии с Конституцией Республика Молдова является суверенным, независимым, единым и неделимым государством. Провозглашая Республику Молдова демократическим правовым государством, Конституция признает, что достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются государством (ст. 1). Конститу-

7 Декларация о суверенитете Советской Социалистической Республики Молдова. Постановление от 23 июня 1990 года № 148. Вестник Верховного Совета и Правительства. 1990. № 8.

8 Закон Республики Молдова о Декларации о независимости Республики Молдова от 27 августа 1991 года № 691-XII. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2010. № 11–12, art № 103;118.

9 Постановление от 5 декабря 2013 года № 36 о толковании статьи 13 ч. (1) Конституции в соотношении с Преамбулой Конституции и Декларацией о независимости Республики Молдова. *Monitorul Oficial*. 27.12.2013. № 304–310.

ция провозглашает, что национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы в формах, определенных Конституцией. Ни одно частное лицо, ни одна часть народа, ни одна социальная группа, ни одна политическая партия или иное общественное объединение не могут осуществлять государственную власть от своего имени (ст. 2).

Основу государства составляет единство народа. Республика Молдова является общей и неделимой родиной всех ее граждан. Государство признает и гарантирует право всех граждан на сохранение, развитие и выражение этнической, культурной, языковой и религиозной самобытности (ст. 10). Конституция предусматривает, что законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив (ст. 6). В то же время народу предоставлено право высказаться на референдуме по важнейшим вопросам жизни общества и государства (ст. 75), что обеспечивает достижение баланса между органами государственной власти и обществом. Конституция закрепляет, что демократия в Республике Молдова осуществляется в условиях политического плюрализма, несовместимого с диктатурой и тоталитаризмом. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве официальной государственной идеологии (ст. 5).

Высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства является Парламент (ст. 60). Парламент состоит из 101 депутата, избранных на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании. Главой государства является Президент Республики Молдова. Он представляет государство и является гарантом суверенитета, национальной независимости, единства и территориальной целостности страны (ст. 77). Он избирается на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании. Проведение внутренней и внешней политики государства и осуществление общего руководства публичным управлением обеспечивается Правительством (ст. 96).

В соответствии с принципом разделения властей судебная власть независима от других ветвей власти. Правосудие осуществляется именем закона только судебными инстанциями (Высшая судебная палата, апелляционные палаты и суды). Для отдельных категорий судебных дел могут действовать согласно закону специализированные суды. В то же время в республике запрещено создание чрезвычайных судов (ст. 115). Самостоятельным публичным учреждением в системе судебной власти, содействующим осуществлению правосудия, защите прав, свобод и законных интересов личности, общества и государства посредством уголовного производства и иных предусмотренных законом производств признана Прокуратура (ст. 124).

Провозглашая принцип верховенства Конституции, Основной закон Республики Молдова устанавливает, что единственным органом конституционной юрисдикции является Конституционный суд, независимый от любой другой публичной власти и подчиняющийся только Конституции. Конституционный суд гарантирует верховенство Конституции, обеспечивает реализацию принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную и гарантирует ответственность государства перед гражданином и гражданина перед государством (ст. 134). На Конституционный суд возложены особо важные полномочия, обеспечивающие законность.

Характерной чертой Конституции можно признать и провозглашение основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в свете самых современных тенденций в этой области. Помимо многочисленных гарантий осуществления прав и свобод Конституция предусматривает должность Народного адвоката, признанного обеспечивать продвижение и защиту основных прав и свобод человека (ст. 59).

Конституция закрепляет и основные принципы местного публичного управления. Таким образом, публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения (ст. 109). Населенным пунктам левобережья Днестра могут быть предоставлены особые формы и условия автономии в соответствии с особым статусом, установленным органическим законом (ст. 110).

В отдельном разделе Конституции закреплены основополагающие принципы национальной экономики. Экономика Республики Молдова является рыночной, социально ориентированной, основанной на частной и публичной собственности и свободной конкуренции (ст. 126).

Конституция Республики Молдова соответствует требованиям основополагающего демократического закона. В этом смысле Республика Молдова обязуется соблюдать Устав Организации Объединенных Наций и договоры, одной из сторон которых она является, строить свои отношения с другими государствами на общепризнанных принципах и нормах международного права. В случае несоответствия между международными договорами, участником которых является Республика Молдова, и национальным правом приоритет отдается международным положениям [Arseni, 1997. P. 184–185].

В заключение отметим, что каким бы демократическим ни был Основной закон государства, реализация его положений в значительной степени зависит от ряда факторов (политических, социальных, экономических и т.д.). Когда Конституция не соответствует фактическим ситуациям, к которым



она применяется, когда она не реагирует на общественную необходимость, она рискует утратить свою значимость.

**Парламент: общая характеристика и основные полномочия.** Члены любого социального сообщества стремились и стремятся к политическому статусу, который обеспечил бы им надлежащие условия для самоуправления или, по крайней мере, для участия через своих представителей в процессе управления. Парламент как общенациональное представительное учреждение имеет многовековую историю и вне зависимости от исторического периода формировался посредством выборов. На современном этапе большинство конституций, провозглашающих национальный суверенитет, рассматривают парламентские выборы как правовой инструмент, посредством которого граждане данного государства осуществляют свой суверенитет. Еще Монтескье отмечал в своей знаменитой работе «О духе законов», оправдывая теорию представительного мандата, что только благодаря честным, демократическим, свободным выборам люди могут выбирать лучших из лучших.

На пике процесса национального возрождения, весной 1990 года, в ССР Молдова прошли первые парламентские выборы на основе мажоритарной избирательной системы. Кандидаты в депутаты Верховного Совета ССР Молдова XII созыва выдвигались трудовыми коллективами и общественными организациями. Их количество варьировалось от двух до 20 человек в одном избирательном округе. Несмотря на отсутствие истинного политического плюрализма, выборы были первым реальным политическим соперничеством. В Верховный Совет ССР Молдова XII созыва был избран 371 депутат. Именно данный состав законодательного органа принял основополагающие нормативные акты государственности Республики Молдова: 27 апреля 1990 года Законом № 5-XII был принят новый государственный флаг — триколор; 23 июня 1990 года была принята Декларация о суверенитете ССР Молдова; 27 июля 1990 года был принят Указ о государственной власти, который провозгласил принцип разделения властей, Верховный Совет (парламент) был объявлен высшим органом законодательной власти и единственным выразителем воли всего народа.

23 мая 1991 года Верховный Совет принял решение изменить название государства ССР Молдова на Республика Молдова и, соответственно, Верховный Совет — на Парламент Республики Молдова, а 27 августа 1991 была принята Декларация о независимости. Как следствие признания независимости, 2 марта 1992 года Республика Молдова стала членом Организации Объединенных Наций.

Важнейшим событием в деятельности Парламента XIII созыва стало принятие 29 июля 1994 года Конституции Республики Молдова. В течение одного года после вступления в силу Конституции были

приняты законы о Конституционном суде, Высшем совете магистратуры, Верховном суде, Прокуратуре, Счетной палате, административно-территориальном устройстве республики.

Глава IV Конституции регламентирует конституционно-правовой статус Парламента Республики Молдова. Согласно статье 60 Конституции, Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства и состоит из 101 депутата.

Парламент избирается на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании. Выборы депутатов Парламента проводятся не позднее чем в трехмесячный срок после истечения срока полномочий или роспуска Парламента предыдущего состава. Порядок организации и проведения выборов устанавливается органическим законом, то есть Кодексом о выборах. За годы независимости были применены разные избирательные системы: мажоритарная (1990), пропорционального представительства (1994–2014) и смешанная система (2018). Законом от 15 августа 2019 года № 113-X смешанная избирательная система была отменена. Таким образом, следующие парламентские выборы будут организованы вновь на основе избирательной системы пропорционального представительства.

Согласно Конституции решение о признании мандатов вновь избранных депутатов (а в случае допущения нарушений законодательства о выборах — о их непризнании) принимает Конституционный суд по предложению Центральной избирательной комиссии. Срок полномочий Парламента — четыре года. Парламент исполняет свои полномочия до законного созыва нового состава Парламента, который созывается Президентом Республики Молдова не позднее чем в 30-дневный срок после выборов. Срок полномочий может быть продлен органическим законом в случае войны или катастрофы.

Структура, организация и деятельность Парламента определяются регламентом Парламента<sup>10</sup>. По своей структуре Парламент Республики Молдова со дня провозглашения независимости является однопалатным. Для образования рабочих органов и организации деятельности Парламента депутаты создают парламентские фракции в количестве не менее пяти депутатов. Учитывая, что фракции могут создаваться только в течение десяти дней после учредительного заседания Парламента, для продвижения общих взглядов и целей независимые и/или неприсоединившиеся депутаты, не состоящие в парламентской фракции, могут в любой момент создавать парламентские группы в количестве не ме-

10 Закон о принятии Регламента Парламента. <http://www.parlament.md/CadrulLegal/RegulamentulParlamentului/tabid/154/language/ru-RU/Default.aspx>

нее пяти человек. Парламентские группы имеют те же права и обязанности, что и парламентские фракции. Для беспрепятственного осуществления своего мандата депутаты пользуются конституционными гарантиями, обеспечивающими независимость и неприкосновенность. Согласно статье 71 Конституции депутат не может быть подвергнут преследованию или привлечен к юридической ответственности за голосование или за взгляды, выраженные при исполнении мандата.

В соответствии со статьей 7 Регламента к органам управления Парламента относятся Председатель и вице-председатели Парламента, а также представители фракций, вместе составляющие постоянное Бюро Парламента. Рабочими органами являются постоянные комиссии, создаваемые для осуществления деятельности Парламента, которые избираются на срок легислатуры. Количество комиссий, название, численный и персональный состав каждой комиссии определяются Парламентом по предложению Постоянного бюро. Парламент может создавать также специальные комиссии для рассмотрения проектов законодательных актов, разработки проектов сложных законодательных актов или для других целей, которые указываются в постановлении о создании соответствующей комиссии. По требованию парламентской фракции или группы депутатов, составляющей не менее пяти процентов избранных депутатов, Парламент может принять постановление о создании следственной комиссии.

Парламент работает в сессионном порядке и собирается на две очередные сессии в течение года. Весенняя сессия начинается в феврале и завершается в конце июля. Осенняя сессия начинается в сентябре и завершается в конце декабря. В период между очередными сессиями Парламент может быть созван на внеочередную или специальную сессию по требованию Президента Республики Молдова, Председателя Парламента или одной трети депутатов.

Парламент организует свою работу в форме пленарных заседаний, как правило, открытых, и заседаний постоянных комиссий. Заседания Парламента признаются правомочными при участии большинства избранных депутатов. В зависимости от характера обсуждаемого вопроса устанавливаются требования к большинству голосов, необходимому для принятия решения: абсолютное или квалифицированное.

Естественно, что функции и полномочия Парламента зависят в первую очередь от формы правления, а также от исторических условий, степени демократизации страны, соотношения политических сил и ряда других факторов. Вне зависимости от данных факторов Парламент — это общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей заключается в осуществлении законодательной власти. Рассматривая полномочия Парламента Республики Молдо-

ва, регулируемые в статье 66 Конституции, можем выделить основные компетенции: законодательная, финансово-бюджетная, в области внешней политики государства, в области обороны, назначения референдумов, формирования государственных органов и назначения должностных лиц, а также осуществления парламентского контроля.

Следует отметить, что представительные учреждения могут существовать только в условиях демократического режима, а успешная реализация основных компетенций зависит от действенности сотрудничества и взаимодействия властей во имя интересов государства и народа.

### **Глава государства: общая характеристика и основные полномочия**

Институт главы государства столь же древний, как и само государство. На протяжении истории данный институт приобретал разные юридические формы, будь то коллегиальный или единоличный орган. Вне зависимости от формы и широты полномочий глава государства всегда являлся высшим представителем внутри и вне страны, будучи одновременно и символом единства государства. Исходя из демократических преобразований, вытекающих из содержания Декларации о суверенитете ССР Молдова от 23 июня 1990 года и Указа Верховного Совета ССР Молдова о государственной власти от 27 июля 1990 года, естественно, встал вопрос об институте главы государства. Как и другие страны постсоветского пространства, выбравшие республиканскую форму правления, Законом от 3 сентября 1990 года № 250-XII Верховный Совет ССР Молдова учредил должность Президента ССР Молдова и внес изменения и дополнения в Конституцию ССР Молдова. Согласно данному закону должность Президента ССР Молдова учреждается в целях «укрепления конституционного строя и суверенитета ССР Молдова, прав, свобод и безопасности граждан, улучшения взаимодействия центральных органов государственной власти и государственного управления»<sup>11</sup>.

Вышеуказанный Закон предусматривал условия для кандидата в президенты и порядок избрания. Президент должен был быть избран гражданами ССР Молдова на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании сроком на пять лет с правом занимать должность не более двух сроков подряд.

В то же время данный закон предусматривал, что первый Президент Республики избирается сроком на пять лет Верховным Советом ССР Молдова простым большинством голосов, кандидатуры выдвигаются депутатами и принимаются, если их поддерживает не

11 Закон от 3 сентября 1990 года № 250 XII «Об учреждении должности Президента ССР Молдова и внесении некоторых изменений и дополнений в Конституции ССР Молдова». *Вестник Верховного Совета и Правительства*. 1990. № 9.

менее одной трети от числа депутатов. Постановлением Верховного Совета ССР Молдова от 3 сентября 1990 года № 251-XII Президентом ССР Молдова был избран господин Мирча Снегур.

Статья 113 Закона предусматривала функционирование Президентского совета при Президенте Республики, члены которого назначались Президентом, за исключением Премьер-министра, который являлся членом совета по должности. Президент имел право создавать и другие консультативные органы по вопросам, относящимся к его компетенции, а также определять их состав и задачи. Президент Республики имел довольно широкие прерогативы в отношениях с правительством, Верховным Советом и судебной властью. Предоставляя Президенту Республики многочисленные прерогативы, Закон также предусматривал механизм сотрудничества между ветвями власти. Президент, представляющий исполнительную власть, согласно статье 113 «обеспечивает взаимодействие центральных органов государственной власти и государственного управления ССР Молдова», выступая в роли посредника между органами государственной власти.

Хотя на первый взгляд указанный закон устанавливал президентский конституционный режим, президент Республики в соответствии с этим законом не являлся главой исполнительной власти, что характерно для президентских конституционных режимов. В отношениях с Правительством Президент Республики представлял Верховному Совету кандидатуры на должность Премьер-министра и вносил предложения о его отставке, ставил вопрос об отставке Правительства перед Верховным Советом. Также по согласованию с Премьер-министром освобождал или назначал членов правительства, которые должны быть представлены Верховному Совету для подтверждения, имел право приостанавливать действие решений и распоряжений Правительства.

Закон об учреждении должности Президента ССР Молдова от 3 сентября 1990 года не предусматривал подчинения Правительства Президенту Республики, оставляя в силе положения Закона о Правительстве Республики от 31 мая 1990 года, согласно которому Правительство было объявлено высшим органом исполнительной власти, подчиненным Верховному Совету ССР Молдова. Стоит отметить, что на момент учреждения института главы государства Республика Молдова объявила себя суверенным государством, а не независимым государством, номинально оставаясь в составе СССР.

После 3 сентября 1990 года конституционный режим в ССР Молдова сочетает в себе как черты президентского режима (статус и прерогативы позволили Президенту быть достаточно независимым в своих действиях), так и парламентского режима, учитывая, что Президент был избран Верховным Советом (Парламентом). По нашему мнению, сочетание двух конституционных режимов может быть оправдано

несколькими конкретными историческими условиями, а именно отсутствием института единоличного главы государства в советский период и отсутствием традиций в области разделения и взаимодействия властей.

После провозглашения независимости 27 августа 1991 года Законом от 18 сентября 1991 года о выборах Президента Республики Молдова в положения о продолжительности, статусе и сроке полномочий Президента, избранного Верховным Советом, были внесены поправки<sup>12</sup>, а решением Верховного Совета выборы Президента были назначены на 8 декабря 1991 года<sup>13</sup>.

Выборы 1991 года были первыми выборами Президента Республики, который избирался всеобщим, равным, прямым и свободным голосованием. После президентских выборов 8 декабря 1991 года был установлен президентский конституционный режим, но не в классическом варианте, поскольку он сочетает в себе несколько особенностей президентского режима: подчинение Правительства Президенту Республики; председательство на заседаниях Правительства Президентом Республики; право Президента Республики ставить вопрос об отставке Премьер-министра и всего Правительства. Одновременно сохраняются некоторые особенности парламентского режима: формирование Правительства с участием законодательного органа; прямое руководство Правительством со стороны Премьер-министра.

Принятие Конституции 29 июля 1994 года решило политические разногласия между Президентом Республики и Правительством, отрегулировав механизмы взаимодействия главы государства с Парламентом и Правительством. Глава государства вместе с Правительством представляет исполнительную власть. В соответствии с формой правления Республика Молдова остается полупрезидентской республикой, хотя это прямо не предусмотрено в Конституции. В то же время механизм взаимодействия властей предоставлял Парламенту право временно отстранить Президента Республики двумя третями голосов избранных депутатов в случае совершения действий, нарушающих положения Конституции. Решение об отставке Президента Республики должно было быть принято посредством референдума в течение 30 дней после одобрения предложения о приостановлении полномочий. Такая процедура отставки характерна для полупрезидентских режимов, что прежде всего связано с избранием Президента всеобщим голосованием.

12 Legea Republicii Moldova cu privire la alegerile Preşedintelui Republicii Moldova din 18 septembrie 1991. *Veştile Sovietului Suprem şi ale Guvernului Republicii Sovietice Socialiste Moldova*. 1991. № 7-8.

13 Hotărîrea privind fixarea alegerilor prezidenţiale din 19 septembrie 1991. *Monitorul Oficial*. 1991. № 11-12.



Конституционная реформа 2000 года<sup>14</sup> изменила процедуру избрания Президента, согласно которой Президент избирался Парламентом тайным голосованием тремя пятими голосов избранных депутатов. Хотя была изменена процедура избрания Президента, полномочия главы государства остались прежними, что привело к очередному несоответствию механизмов взаимодействия властей классическим конституционным режимам. Согласно процедуре избрания Президента, Республика Молдова стала парламентской республикой, однако полномочия соответствовали полупрезидентским конституционным режимам.

При наличии однопартийного парламентского большинства, поддерживающего главу государства, Президент становился сильным звеном власти. Отсутствие же такой поддержки привело к конституционным и политическим кризисам. К примеру, из-за невозможности избрания главы государства (отсутствие трех пятых голосов) с сентября 2009 по март 2012 года временно обязанности Президента Республики Молдова в соответствии с Конституцией исполняли председатели Парламента. Чтобы избежать подобных ситуаций, после обращения в Конституционный суд восемнадцати депутатов парламента решением Конституционного суда от 4 марта 2016 года<sup>15</sup> были объявлены неконституционными положения Закона от 5 июля 2000 года 1115-XIV «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова», относящиеся к процедурам избрания и отставки Президента.

В соответствии с положениями Конституции Президент избирается на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании. Президентом Республики Молдова может быть избран гражданин, имеющий право избирать, достигший 40-летнего возраста, проживавший или проживающий на территории Республики Молдова не менее 10 лет и владеющий государственным языком. Результаты выборов Президента признаются действительными Конституционным судом. Президент Республики Молдова избирается на четырехлетний срок и вступает в должность со дня принесения присяги, исполняя свои полномочия до принесения присяги вновь избранным Президентом. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Республики Молдова более двух сроков подряд.

Согласно Конституции Президент Республики представляет государство во внутренних и внеш-

них отношениях, являясь гарантом национальной независимости, единства и территориальной целостности страны. Отсюда вытекают две основные президентские функции: представительная функция и функция гаранта. Для выполнения данных функций Президенту предоставляется ряд полномочий:

- в области внешней политики: ведет переговоры, участвует в ведении переговоров, заключает международные договоры от имени Республики Молдова и представляет их Парламенту для ратификации в порядке и сроки, установленные законом;
- в области обороны: является верховным главнокомандующим вооруженными силами; может с предварительного согласия Парламента объявить частичную или общую мобилизацию; в случае иностранной вооруженной агрессии принимает меры для отражения агрессии; объявляет состояние войны и незамедлительно доводит до сведения Парламента;
- как гарант Конституции: в течение максимум двух недель имеет право направить в Парламент для пересмотра принятый закон, если у него есть возражения по содержанию; приостанавливает действие актов Правительства, противоречащих законодательству, до принятия окончательного решения Конституционным судом; после консультаций с парламентскими фракциями вправе распустить Парламент в случае невозможности формирования Правительства или блокирования порядка принятия законов на три месяца; может попросить граждан выразить свою волю по вопросам, представляющим национальный интерес, посредством референдума.

Исходя из вышеперечисленных президентских функций и полномочий, можем констатировать, что Президент в качестве главы государства, будучи призван обеспечить баланс сил в пределах, предусмотренных Конституцией, имеет достаточно рычагов влияния на законодательную и исполнительную власть, чтобы обеспечить эффективное взаимодействие трех ветвей власти.

### **Правительство, система и структура центральных и региональных органов исполнительной власти**

В основе развития нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность Правительства до 2017 года, был Закон от 31 мая 1990 года № 64 о Правительстве<sup>16</sup>, который определял основные принципы, полномочия и направления деятельности Правительства. Следует подчеркнуть, что данный закон был изменен десятки раз при инвеституре нового правительства и при других обстоятельствах, связанных со структурными и функциональными преобразованиями.

Эволюция общественных отношений, новые вызовы в сфере управленческой деятельности при-

14 Закон от 5 июля 2000 года 1115-XIV «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова». *Monitor Oficial*. 29.07.2000. № 88.

15 Hotărârea № 7 din 04.03.2016 privind controlul constituționalității unor prevederi ale Legii № 1115-XIV din 5 iulie 2000 cu privire la modificarea și completarea Constituției Republicii Moldova. <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=558&l=ro>

16 Закон от 31 мая 1990 года № 64 «О Правительстве». *Veștile RSSM*. 31.08.1990. № 8.



вели к принятию 7 июля 2017 года нового Закона о Правительстве<sup>17</sup>, который ознаменовал начало нового этапа в развитии исполнительной власти в Республике Молдова. Настоящий закон развивает конституционные нормы, устанавливает порядок организации и функционирования Правительства, области деятельности, его компетенцию, структуру и правоотношения с другими органами публичной власти. Закон определяет четкое разграничение политических функций от функций администрации, выполняемых министрами, с передачей этих функций в исключительную компетенцию государственных секретарей в министерствах, исключая функции заместителей министров в качестве политических чиновников.

Закон усиливает позицию и контрольные функции Премьер-министра и дает ему право вносить изменения в список министерств посредством упрощенной процедуры. Новый Закон о правительстве был разработан с учетом необходимости углубления реформы государственного управления в контексте задач, поставленных в ряде документов государственной политики, положений Соглашения об ассоциации с Европейским союзом, а также принципов эффективного управления.

**Правительство** является коллегиальным органом публичной власти, представляющим и осуществляющим исполнительную власть, обеспечивает реализацию внутренней и внешней политики государства и осуществляет общее руководство публичным управлением. Правительство состоит из Премьер-министра; первого заместителя Премьер-министра; заместителей Премьер-министра; министров; других членов, установленных органическим законом<sup>18</sup>.

Правительство организуется и функционирует в соответствии с положениями Конституции Республики Молдова, Законом о Правительстве, Положением о программной деятельности, одобренной Парламентом путем выражения вотума доверия при инвеституре Правительства. Правительство несет ответственность за свою деятельность перед Парламентом. Члены Правительства несут ответственность за области деятельности, которые им поручены, и за деятельность Правительства в целом.

**Инвеститура Правительства.** После консультаций с парламентскими фракциями Президент Республики Молдова назначает кандидата на должность Премьер-министра. Кандидат на должность Премьер-министра в течение 15 календарных дней после назначения обращается за вотумом доверия Парламента программе деятельности и всему списку Правительства. Программа деятельности и список Правительства обсуждаются на заседании

Парламента. Парламент выражает доверие Правительству большинством голосов избранных депутатов. На основе вотума доверия, выраженного Парламентом, Президент Республики Молдова указом назначает Правительство. Правительство приносит в индивидуальном порядке перед Президентом Республики Молдова присягу, текст которой предусмотрен частью (2) статьи 79 Конституции Республики Молдова<sup>19</sup>.

Под непосредственным руководством Правительства действуют **центральные отраслевые органы публичного управления**. С точки зрения институциональной сути и функционального содержания государственного управления развитие центрального публичного управления происходило в несколько этапов.

1. Период 1991–2005 годов. Центральная государственная администрация все еще находилась под сильным влиянием советского административного прошлого. Система центрального публичного управления была сформирована в соответствии с задачами и социально-экономическими проблемами того времени и состояла из министерств, департаментов и других специализированных центральных органов.

2. Период 2005–2016 годов. 30 декабря 2005 года была принята Стратегия реформы центрального публичного управления<sup>20</sup>, в которой были изложены меры по модернизации центрального публичного управления посредством институциональной реорганизации, оптимизации процесса принятия решений, улучшения управления людскими ресурсами и государственными финансами.

3. Период 2016–2020 годов. Постановлением Правительства от 25 июля 2016 года № 911 была утверждена Стратегия реформы публичного управления на 2016–2020 годы, предусматривающая продолжение комплексных преобразований в области разработки и согласования публичных политик, предоставления публичных услуг населению, совершенствования финансовых взаимоотношений в публичном секторе и др.

Важную роль сыграло принятие Закона от 4 мая 2012 года № 98 о центральном отраслевом публичном управлении<sup>21</sup>, который устанавливает институциональную систему центрального отраслевого публичного управления, регулирует общий режим его функционирования, фундаментальные принципы его организации и функционирования, а также правовые отношения, вытекающие из деятельности

17 Закон от 7 июля 2017 года № 136 «О Правительстве». *Monitorul Oficial*. 19.07.2017. № 252.

18 Конституция Республики Молдова. *Monitorul Oficial*. от 29.03.2016 № 78.

19 Закон от 7 июля 2017 года № 136 «О Правительстве». *Monitorul Oficial*. 19.07.2017. № 252.

20 Стратегия реформы центрального публичного управления. *Monitorul Oficial*. 06.01.2006. № 1–4.

21 Закон от 4 мая 2012 года № 98 «О центральном отраслевом публичном управлении». *Monitorul Oficial*. 03.08.2012. № 160–164.

министерств, Государственной канцелярии и других центральных административных органов. Данный закон определил и положил начало процессу разграничения функций разработки государственных отраслевых политик, принадлежащих министерствам, и контроля за их исполнением, принадлежащего другим центральным органам управления.

**Министерства** являются центральными отраслевыми органами государства, обеспечивающими реализацию правительственной политики во вверенных им областях деятельности. Министерства организуются и функционируют только в ведении Правительства. Создание министерств осуществляется в соответствии с приоритетными направлениями и первоочередными задачами деятельности Правительства, установленными в программе его деятельности.

**Административные органы, подведомственные министерствам.** Для обеспечения реализации политики государства в определенных подобластях или сферах, вверенных министерству, областей деятельности в его ведении могут создаваться административные органы в организационно-правовых формах агентств, государственных служб и государственных инспекций. Административные органы, подведомственные министерствам, являются юридическими лицами публичного права.

**Агентство** представляет собой отдельную организационную структуру в административной системе министерства, создаваемую для осуществления функций управления определенными подобластями или сферами, относящимися к областям деятельности министерства.

**Государственная служба** представляет собой отдельную организационную структуру в административной системе министерства, создаваемую для оказания административных публичных услуг (по государственной регистрации, выдаче необходимых документов для открытия и/или ведения дела и др.).

**Государственная инспекция** представляет собой отдельную организационную структуру в административной системе министерства, создаваемую для осуществления функций государственного надзора и контроля в определенных подобластях или сферах, относящихся к области деятельности министерства.

**Деконцентрированные службы министерств и других центральных отраслевых органов** создаются для обеспечения выполнения своих функций и предоставления населению публичных услуг, соответствующих их полномочиям. Создание, реорганизация или роспуск децентрализованных общественных служб, определение их структуры и предельной численности персонала относятся к компетенции Правительства и осуществляются по предложению министра или генерального директора, если специальными законодательными актами не предусмотрено иное. Деконцентрированные общественные службы размещаются на территории администра-

тивно-территориальных единиц и могут группироваться по зонам<sup>22</sup>.

**Публичные учреждения, в которых министерство или другой центральный административный орган выступает в качестве учредителя.** Для реализации некоторых управленческих, социальных, культурных, образовательных и других функций общественного значения, за которые ответственно министерство или другой центральный административный орган, кроме функций по нормативно-правовому регулированию, государственному надзору и контролю, а также других функций, предполагающих реализацию прерогатив публичной власти, в сфере компетенции указанных органов могут создаваться публичные учреждения. Правительство утверждает методику расчета тарифов, номенклатуру услуг и размер тарифов на услуги, оказываемые административными органами физическим и юридическим лицам, за исключением случаев, когда это в соответствии с законом относится к компетенции Парламента.

В своей деятельности каждое министерство или другой центральный административный орган руководствуется Конституцией Республики Молдова, Законом о Правительстве, указами Президента Республики Молдова, ордонасами, постановлениями и распоряжениями Правительства, а также своим положением об организации и функционировании, утвержденным Правительством.

#### **Судебная власть: система и структура, основные полномочия**

На момент провозглашения суверенитета и независимости судебная власть в Республике Молдова, как и в других республиках бывшего СССР, была устроена и действовала в соответствии с положениями, содержащимися в Конституции СССР 1977 года и в Конституции Молдавской ССР 1978 года.

Так, раздел VIII Конституции МССР провозглашал, что правосудие в Молдавской ССР осуществляется только судом. Судебная система состояла из Верховного Суда Молдавской ССР, районных (городских) народных судов. Организация и порядок деятельности судов Молдавской ССР определялись законами Союза ССР и Молдавской ССР. Формирование судебных инстанций основывалось на началах выборности судей и народных заседателей. Народные судьи районных (городских) народных судов избирались гражданами района (города) на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет.

Народные заседатели районных (городских) народных судов избирались на собраниях граждан по месту их работы или жительства открытым голосованием сроком на два с половиной года. Судьи и народные заседатели были ответственны перед

<sup>22</sup> Закон от 4 мая 2012 года № 98 «О центральном отраслевом публичном управлении». *Monitorul Oficial*. 03.08.2012. № 160-164.

избирателями или избравшими их органами, отчитывались перед ними и могли быть ими отозваны в установленном законом порядке (ст. 151).

В то же время Верховный Суд избирался Верховным Советом Молдавской ССР сроком на пять лет. Для разрешения хозяйственных споров между предприятиями, учреждениями и организациями Конституция предусматривала создание органов государственного арбитража. В соответствии с Конституцией (ст. 163) Генеральный прокурор СССР и подчиненный ему Прокурор Молдавской ССР и нижестоящие прокуроры осуществляли надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами на территории Молдавской ССР.

Реформирование судебной системы началось после принятия Декларации о суверенитете 23 июня 1990 года и Указа Верховного Совета ССР Молдова о государственной власти 27 июля 1990 года<sup>23</sup>. Указом было установлено, что в республике обеспечивается верховенство Конституции и законов ССР Молдова, неукоснительно проводится разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Судебная власть подчиняется только закону. Указ провозгласил принципы равенства граждан перед законом и судом, принцип невмешательства в осуществление правосудия. Было установлено, что надзор за точным и единообразным исполнением законов был предоставлен Прокурору ССР Молдова, который был ответствен перед Верховным Советом республики и ему подотчетен.

Для приведения действующей на тот момент судебной системы к принципам, содержащимся в Указе о государственной власти, было необходимо осуществить множество законодательных изменений, претворение в жизнь которых было затруднено нормами Конституции 1978 года, поэтому в первую очередь был принят ряд законов о пересмотре Основного закона.

Таким примером является Закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию от 29 мая 1991 года, в соответствии с которым избрание Верховного Суда Республики Молдова и народных судей было введено в компетенцию Парламента<sup>24</sup>.

23 Указ о государственной власти от 27 июля 1990 года № 201. Вести. 1990. № 8/209.

24 Закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Республики Молдова от 29 мая 1991 года № 593-XII. Законы, постановления и другие акты, принятые на шестой сессии Парламента Республики Молдова двенадцатого созыва. Том 1. Chişinău Universitas, 1991.

Через несколько месяцев были внесены изменения в Конституцию, в результате чего было установлено, что во всех судах гражданские и уголовные дела должны рассматриваться судьями<sup>25</sup>. Таким образом, народные заседатели были исключены из судебной системы.

Важным шагом в построении новой судебной системы Республики Молдова стало принятие Парламентом 21 июня 1994 года Концепции судебно-правовой реформы в Республике Молдова<sup>26</sup>. Среди задач проведения судебной реформы, установленных Концепцией, значились коренное изменение статуса, роли и функций суда как основного элемента судебной системы; статуса судей с целью обеспечения независимости, беспристрастности и неприкосновенности всего судейского корпуса. Концепция предлагала ввести судебную систему, состоящую из трех уровней.

*Первый (основной) уровень* — районные (городские) суды, которые должны рассматривать в первой инстанции уголовные, гражданские дела и дела об административных правонарушениях, за исключением дел, отнесенных законом к компетенции вышестоящих инстанций.

*Второй уровень* — Апелляционная палата (с местом расположения в муниципии Кишинев). В его компетенцию входило рассмотрение вынесенных окружными судами в первой инстанции решений (приговоров), на которые подана кассационная или апелляционная жалоба и другие полномочия.

*Третий уровень* — Высшая судебная палата в качестве высшей судебной инстанции в судебной системе государства.

Концепция включала в судебную систему также специализированные суды: Экономический суд, Военный трибунал.

По мнению авторов Концепции, как орган, в функции которого входит защита прав человека и содействие осуществлению правосудия, прокуратура должна быть включена в систему судебной власти в качестве самостоятельного органа. Предполагалось также учредить Конституционный суд — единственный орган конституционной юрисдикции в государстве.

Несомненно, что Концепция судебно-правовой реформы оказала влияние и на окончательный текст проекта новой Конституции, находящийся на тот момент на завершающем этапе разработки. Доказательством этого является включение в текст Конституции Республики Молдова принятой 29 июля отдельной главы (глава IX «Судебная власть»). В со-

25 Закон о внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Республики Молдова от 18 октября 1991 года № 757.

26 Постановление от 21 июня 1994 года № 152 «Об утверждении Концепции судебно-правовой реформы в Республике Молдова». Monitorul Oficial. 30.06.1994. № 6.



ответствии с Конституцией (ст. 114) в Республике Молдова правосудие осуществляется именем закона только судебными инстанциями. Система судебных инстанций состоит из Высшей судебной палаты, апелляционных палат и судов. Для отдельных категорий судебных дел могут действовать, согласно закону, специализированные суды. Конституция запрещает создание чрезвычайных судов. Судьи судебных инстанций назначаются Президентом Республики Молдова по представлению Высшего совета магистратуры в соответствии с законом, а Председатель, заместители Председателя и судьи Высшей судебной палаты назначаются Парламентом по представлению Высшего совета магистратуры.

Среди принципов организации и функционирования судебной власти Конституция провозглашает: принцип законности (ст. 114); свободный доступ к правосудию (ст. 20); исполнение правосудия только судами (ст. 114); независимость, беспристрастность и несменяемость судей (ст. 116); гласность судебных разбирательств (ст. 117); доступность языка судопроизводства и право на переводчика (ст. 118); равенство перед законом (ст. 16); презумпцию невиновности (ст. 21); право на юридическую помощь в отправлении правосудия (ст. 26) и др.

Впервые в истории Республики Молдова было предусмотрено создание специального органа, обеспечивающего назначение, перемещение, откомандирование судей, повышение их в должности и применение к ним дисциплинарных мер, — *Высший совет магистратуры* (ст. 122). Конституция закрепила, что прокуратура является самостоятельным публичным учреждением в системе судебной власти, содействующим осуществлению правосудия, защите прав, свобод и законных интересов личности (ст. 124).

После принятия и вступления в силу Конституции Парламент приступил к приведению законодательства в соответствие с нормами Основного закона. В результате были приняты Закон о судостроительстве<sup>27</sup>, Закон о статусе судьи<sup>28</sup>, Закон о Высшем совете магистратуры<sup>29</sup>, Закон о Высшей судебной палате<sup>30</sup>, Закон о дисциплинарной ответственности судей и др.<sup>31</sup>

В соответствии с Законом о судостроительстве правосудие в Республике Молдова осуществляется Высшей судебной палатой, апелляционными палатами и суда-

ми. Закон устанавливает, что для отдельных категорий судебных дел могут действовать специализированные суды. В то же время в судебных инстанциях могут действовать специализированные коллегии или составы суда.

Суды действуют в секторах, установленных законом. Каждая из апелляционных палат осуществляет свои полномочия в округе, в который входит несколько судов. Апелляционные палаты могут состоять из нескольких коллегий по категориям дел или из одной смешанной коллегии. Высшая судебная палата действует в качестве высшей судебной инстанции, обеспечивающей правильное и единообразное применение законов всеми судебными инстанциями.

Несмотря на множество законодательных изменений, осуществленных за последнее десятилетие, общепризнано, что эти усилия не увенчались большим успехом в деле реформирования судебной системы. Среди основных задач, направленных на усовершенствование ныне действующей судебной системы Республики Молдова, значатся такие реформы, как реформа судебного персонала и оценка судей на неподкупность и профессиональные качества, реструктуризация судебной системы, усовершенствование механизмов привлечения судей к ответственности; усиление независимости судебной системы, повышение эффективности и прозрачности судебной системы и др.<sup>32</sup>

#### **Общая характеристика и основные полномочия других органов государственной власти**

Институциональная система государственного управления в Республике Молдова включает и органы власти с контрольными функциями, которые были созданы для обеспечения демократического, правового, эффективного и прозрачного характера функционирования системы публичного управления.

**Счетная палата.** Создана в 1994 году в соответствии с положениями статьи 133 Конституции Республики Молдова<sup>33</sup> и Закона от 8 декабря 1994 года № 312 о Счетной палате<sup>34</sup>.

Счетная палата — высшее учреждение внешнего публичного аудита. Осуществляет контроль за формированием, управлением и использованием публичных финансовых средств и управлением публичным имуществом посредством проведения внешнего аудита в публичном секторе, подтверждая присоединение Республики Молдова к международным стандартам в части передовых практик в области внешнего публичного аудита.

27 Закон от 6 июля 1995 года № 514 «О судостроительстве». *Monitorul Oficial*. 19.10.1995. № 58.

28 Закон от 20 июля 1995 года № 544 «О статусе судьи». *Monitorul Oficial*. 26.10.1995. № 59–60.

29 Закон от 19 июля 1996 года № 947 «О Высшем совете магистратуры». *Monitorul Oficial*. 3.10.1996. № 64.

30 Закон от 26 марта 1996 года № 789-XIII «О Высшей судебной палате». *Monitorul Oficial*. 30.05.1996. № 32–33.

31 Закон от 25 июля 2014 года № 178 «О дисциплинарной ответственности судей». *Monitorul Oficial*. 15.08.2014. № 238–246.

32 Реформа правосудия. <http://www.justice.gov.md/>

33 Конституция Республики Молдова. *Monitorul Oficial*. 29.03.2016. № 78.

34 Закон от 8 декабря 1994 года № 312 XII «О Счетной палате». *Monitorul Oficial*. 02.02.1995. № 7.



**Национальный Центр по борьбе с коррупцией.**

Был создан в 2002 году, является специализированным органом по предупреждению и борьбе с коррупцией, смежными с коррупцией актами и фактами коррупционного поведения<sup>35</sup>. Основные полномочия: предупреждение, выявление, расследование и пресечение правонарушений и преступлений в виде актов коррупции, смежных с ними актов и фактов коррупционного поведения; предупреждение и борьба с отмыванием денег и финансированием терроризма; осуществление антикоррупционной экспертизы проектов законодательных актов и проектов нормативных актов Правительства, а также других представленных в Парламент законодательных инициатив в целях установления соответствия их государственной политике по предупреждению и пресечению коррупции.

**Национальная Комиссия по финансовому рынку.** Сформирована в соответствии с Законом от 7 июня 2007 года № 129 путем слияния Национальной комиссии по ценным бумагам, Государственной инспекции по надзору за страхованием и негосударственными пенсионными фондами и Службы государственного надзора за деятельностью сберегательно-заемных ассоциаций граждан при Министерстве финансов Республики Молдова. Национальная Комиссия по финансовому рынку является автономным государственным органом, подотчетным Парламенту, который разрешает и регулирует деятельность участников на небанковском финансовом рынке, а также контролирует соблюдение ими законодательства. Основные полномочия: обеспечение стабильности, прозрачности, безопасности и эффективности небанковского финансового сектора; предотвращение системных рисков и манипуляций на небанковском финансовом рынке; защита прав участников небанковского финансового рынка.

**Национальный Центр по защите персональных данных.** Национальный Центр по защите персональных данных — это самостоятельный орган публичной власти, беспристрастный и независимый от других органов публичной власти, физических и юридических лиц, осуществляющий следующие полномочия<sup>36</sup>: защита основных прав и свобод человека, в частности права на неприкосновенность частной жизни в связи с трансграничной обработкой и передачей персональных данных; организация мероприятий по предотвращению нарушений соответствующего законодательства, в том числе прав субъектов персональных данных; руководство контроле-

рами данных в контексте правильного применения соответствующего законодательства и информирования, осведомленности и просвещения общества о важности защиты личных данных.

**Национальное Агентство по безопасности пищевых продуктов.** В январе 2013 года на основе реорганизации, слияния и с целью структурной оптимизации нескольких учреждений с функциями контроля и надзора в области безопасности пищевых продуктов было создано Национальное агентство по безопасности пищевых продуктов, которое является административным органом с национальной деятельностью, ответственным за реализацию государственной политики в области регулирования и контроля за безопасностью пищевых продуктов, а также в области санитарно-ветеринарного, зоотехнического, защитного и фитосанитарного карантина, контроля семян.

**Институт народного адвоката Молдовы.** Был создан в 2014 году, он аналогичен институтам европейского и международного омбудсмена и действует в соответствии с Законом о Народном адвокате (омбудсмене) от 4 марта 2014 года<sup>37</sup>. Ранее это учреждение называлось Центром по правам человека в Молдове, которое действовало с 1998 года в соответствии с Законом о парламентских адвокатах от 17 октября 1997 года как важный несудебный механизм защиты прав человека в Республике Молдова.

Народный адвокат (омбудсмен) обеспечивает соблюдение прав и свобод человека органами публичной власти, организациями и предприятиями независимо от вида собственности и организационно-правовой формы, некоммерческими организациями, а также должностными лицами всех уровней. Институт народного адвоката является автономным и независимым по отношению к любому органу публичной власти, юридическому лицу независимо от вида собственности и организационно-правовой формы, а также к должностному лицу любого уровня.

**Национальный орган по неподкупности**<sup>38</sup>. Национальный орган по неподкупности является органом публичной власти, независимым от других публичных организаций, иных юридических лиц публичного или частного права и физических лиц, действующим как единая структура на национальном уровне. Данный орган обеспечивает неподкупное исполнение государственной или ответственной государственной должности и предупреждение коррупции посредством реализации контроля имущества и личных интересов, соблюдения правового режима конфликта интересов, несовместимости, запретов и ограничений.

35 Закон от 6 июня 2002 года №1104 «О Национальном центре по борьбе с коррупцией». *Официальный Вестник Республики Молдова*. 27.06.2002. № 94.

36 Закон от 10 июля 2008 года № 182. *Официальная газета*. 01.08.2008. № 140-142.

37 Закон о Народном адвокате (омбудсмене) от 4 марта 2014 года № 52. *Monitorul Oficial*. 09.05.2014. № 110-114.

38 Закон от 17 июня 2016 года № 132 «О Национальном органе по неподкупности». *Monitorul Oficial*. 30.07.2016. № 245-246.

### Организация и функционирование местного публичного управления

Процесс становления актуальной системы местного публичного управления в Республике Молдова за годы независимости прошел под знаком переосмысления роли местных органов власти в национальной системе публичного управления в условиях демократического функционирования общества. Постепенно создавалась нормативно-правовая база, производились структурные и функциональные изменения органов местной власти, пересматривались принципы их взаимоотношения с центральными органами государственной власти. В результате местное публичное управление приобрело свой особый статус, отличный от центрального государственного управления, так как решает не общие проблемы всех граждан государства, а специфические проблемы местных общин.

В соответствии со статьей 109 Конституции Республики Молдова публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения. Данные принципы нашли развитие в законодательных и других нормативных актах, регламентирующих различные аспекты организации и функционирования органов местного публичного управления. Так, согласно статье 3 (2) Закона от 28 декабря 2006 года № 436 «О местном публичном управлении»<sup>39</sup> органы местного публичного управления обладают автономией в принятии решений, организационной, управленческой и финансовой автономией, а также правом на инициативу во всем, что касается управления местными публичными делами, осуществляя свою власть в пределах подведомственной территории в соответствии с законом.

Административно-территориальное устройство Республики Молдова осуществляется в двух уровнях: села (коммуны) и города (муниципии) составляют *первый уровень*; районы, муниципии Кишинэу, Бэлць и АТО Гагаузия составляют *второй уровень*. Совокупность местных органов публичной власти административно-территориальных единиц первого и второго уровней, созданных в соответствии с законом для защиты общих интере-

сов населения, составляет систему местного публичного управления (**рисунок 11**).

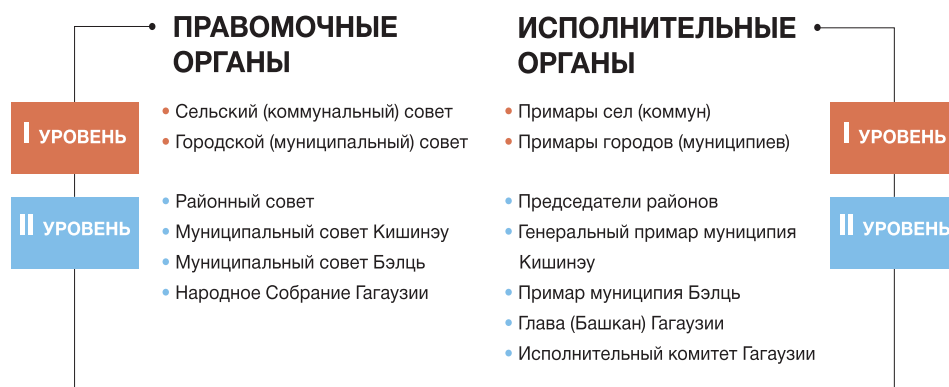
**Правомочные органы** обоих уровней избираются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании сроком на четыре года. В качестве коллегиальных органов местного публичного управления они обладают автономным статусом, рассматривают и принимают решения по вопросам, представляющим специфические интересы местного сообщества, без вмешательства центральных органов. Численность советников устанавливается исходя из численности населения административно-территориальной единицы по состоянию на 1 января года, в которой проводятся выборы, а количество советников варьирует между девятью и 43. Исключение составляет муниципия Кишинэу, число советников которой 51.

Статус и деятельность советников всех уровней регламентируется Законом от 2 февраля 2000 года № 768 «О статусе местного выборного лица»<sup>40</sup>. В соответствующей административно-территориальной единице местное выборное лицо является официальным лицом — представителем правомочного или исполнительного органа местного публичного управления. Местные и районные советы, примары и председатели районов, которые тоже являются выборными лицами, действуют как самостоятельные управляющие власти и решают общественные дела сел (коммун), городов (муниципиев) и районов в соответствии с законом.

**Исполнительные органы местного публичного управления** избираются: примары сел (коммун) и городов (муниципиев), генеральный примар Кишинэу и Башкан Гагаузии — на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании сроком на четыре года;

**Рисунок 11. Органы местного публичного управления Республики Молдова**

**Figure 11. Local public administration authorities of the Republic of Moldova**



<sup>39</sup> Закон от 28 декабря 2006 года № 436 «О местном публичном управлении». *Monitorul Oficial*. 09.03.2007. № 32–35.

<sup>40</sup> Закон от 2 февраля 2000 года № 768 «О статусе местного выборного лица». *Monitorul Oficial*. 24.03.2000. № 134.

председатели районов и Исполнительный комитет Гагаузии, соответственно, районными советами и Народным собранием Гагаузии.

Местные органы публичной власти — как правомочные, так и исполнительные — осуществляют свою деятельность в сферах, определенных Законом об административной децентрализации от 28 декабря 2006 года № 435<sup>41</sup>. Они обладают для этого всей полнотой полномочий, которые не могут быть оспорены или ограничены никаким органом публичной власти, кроме как в рамках закона. Отношения между органами публичной власти второго уровня и органами публичной власти первого уровня не носят подчиненного характера (за исключениями, предусмотренными законом). Они основываются на принципах автономии, законности, гласности и сотрудничества в решении общих проблем.

Некоторые особенности в организации и функционировании местного публичного управления характерны для муниципия Кишинэу, столицы Республики Молдова. Публичное управление муниципия Кишинэу осуществляется муниципальным советом в качестве правомочного органа и генеральным примаром муниципия Кишинэу в качестве исполнительного органа. Муниципий Кишинэу состоит из пяти административных секторов, в каждом из них генеральный примар назначает в соответствии с законом *претора*, являющегося его представителем в данном секторе.

Определенные особенности в организации и функционировании местного публичного управления характерны и для АТО Гагаузия, владеющего особым правовым статусом как автономное территориальное образование в форме самоопределения гагаузов, являющегося составной частью Республики Молдова<sup>42</sup>. Организация и функционирование органов публичного управления первого уровня в Гагаузской автономии идентична с общей организацией местного публичного управления в Республике Молдова. На втором уровне действуют Народное собрание в качестве правомочного органа, Глава (Башкан) и Исполнительный комитет Гагаузии в качестве исполнительного органа.

Нынешняя система местного публичного управления Республики Молдова много позаимствовала из опыта европейских стран. Этому способствовало подписание Республикой Молдова 2 мая 1996 года Европейской хартии местного самоуправления, принятой Советом Европы 15 октября 1985 года. Многие положения Европейской хартии, касающиеся местной автономии, децентрализации, статуса выборных органов и другие, нашли отражение в национальном законодательстве и постепенно внедряются в прак-

тику органов местного публичного управления Республики Молдова.

Национальная стратегия децентрализации на 2012–2018 годы предусматривала ряд мер по созданию национальных механизмов децентрализации и обеспечения подлинной местной автономии органов местного публичного управления. И хотя не все из предусмотренных мер удалось выполнить, проведенная работа способствовала активизации местных органов публичного управления в направлении самовыражения в решении насущных проблем для граждан.

В настоящее время в процессе реализации находится Стратегия реформы публичного управления на 2016–2020 годы, которая наряду с другими компонентами предусматривает и ряд мер, касающихся укрепления местной автономии путем сокращения раздробленности административно-территориальной структуры и совершенствования взаимоотношений между центральными и местными органами публичного управления.

В сфере местного публичного управления определенную роль играет деятельность Ассоциации Конгресс местных властей Молдовы (КАЛМ), действующей с 2010 года в качестве юридической, неправительственной и некоммерческой организации, членами которой являются административно-территориальные единицы. Одна из основных целей КАЛМ — представление местных властей в диалоге с национальными и международными партнерами, в том числе с Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы.

### **Взаимодействие органов публичного управления различных уровней**

В процессе реформирования публичного управления важное место занимают вопросы, связанные с пересмотром форм и методов взаимодействия органов публичной власти различных уровней, основанных на демократических принципах.

В соответствии с положениями *Закона о центральном отраслевом публичном управлении*<sup>43</sup> министерства и другие центральные административные органы обязаны сотрудничать с органами местного публичного управления, а также с их представительными ассоциациями, созданными в соответствии с законом, обеспечивая проведение консультаций с ними и их эффективное привлечение к участию в процессе принятия решений в установленном законодательством порядке. Та же основополагающая мысль находит свое отражение и в *Законе о местном публичном управлении*<sup>44</sup>. В частности, закон предусматривает, что местные советы и примары действуют как самостоятельные

41 Закон об административной децентрализации от 28 декабря 2006 года № 435. *Monitorul Oficial*. 09.03.2007. № 29–31.

42 Закон от 23 декабря 1994 года № 344 «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)». *Monitorul Oficial*. 14.01.1995. № 003.

43 Закон от 4 мая 2012 года № 98 «О центральном отраслевом публичном управлении». *Monitorul Oficial*. 03.08.2012. № 160–164.

44 Закон от 18 марта 2003 года № 123 «О местном публичном управлении». *Monitorul Oficial*. 19.03.2003. № 49.



управляющие власти и решают общественные дела сел (коммун), городов (муниципиев) в соответствии с законом. Отношения между центральными и местными органами публичной власти, а также между органами публичной власти второго уровня и органами публичной власти первого уровня основываются на принципах автономии, законности, гласности и сотрудничества в решении общих вопросов. Положения данного закона, касающиеся органов местного публичного управления первого и второго уровней, применяются соответствующим образом и к органам публичного управления автономного территориального образования с особым правовым статусом. Как следствие, в практическом разрезе правительственные структуры строят отношения с органами местного публичного управления следующим образом:

- осуществляют контроль за соблюдением и исполнением законов Республики Молдова, постановлений Парламента, указов Президента Республики Молдова, постановлений и ордонансов Правительства органами местного публичного управления;
- руководят совместно с органами местного публичного управления объектами государственного значения;
- координируют деятельность органов местного публичного управления по реализации государственной политики в области социального обеспечения здравоохранения, народного образования, молодежи и спорта, культуры и охраны окружающей среды;
- опротестовывают решения органов местного публичного управления, если они противоречат законодательству.

Таким образом, взаимодействие органов публичной власти различных уровней адаптированы на признание со стороны центральных органов власти права местных органов публичной власти на наличие особого юридического статуса, позволяющего действовать в условиях местной автономии и принципа децентрализации.

Что касается органов местной публичной власти, отметим, что отношения между органами публичной власти второго уровня и органами публичной власти первого уровня основываются на принципах автономии, законности, гласности и сотрудничества в решении общих вопросов.

### **Административно-территориальное устройство**

#### ***Этапы и содержание административно-территориального устройства***

Провозглашение независимости Республики Молдова 27 августа 1991 года предопределило реконцептуализацию многих фундаментальных взглядов на социальное и экономическое устройство страны в условиях демократического функционирования государства. Составной частью этих преобразований являются и изменения в области административного устройства территории.

Согласно статье 110 Конституции в административном отношении территория Республики Молдова подразделяется на села, города, районы и автономно-территориальное образование Гагаузия. В соответствии с законом некоторые города могут быть признаны муниципиями. Населенным пунктам левобережья Днестра могут быть предоставлены особые формы и условия автономии в соответствии с особым статусом, установленным органическим законом.

Процесс административного устройства территории независимой Республики Молдова за последние тридцать лет проходит достаточно противоречиво и находится в тесной связи с уровнем демократизации общества, динамикой экономических отношений, комплексности и глубины социально-политических преобразований, а также с эволюцией ментальности правителей и части населения как фактора осознания необходимости перемен в этой области.

До 1994 года Республика Молдова сохранила предыдущую, советскую систему административно-территориального устройства, поменяв только часть административных топонимов, связанных с предыдущей идеологией [Varzari, 2019. P. 78–79]. С момента принятия Конституции в 1994 году и до настоящего времени последовали три административно-территориальные реформы.

Так, в 1994 году при первом административно-территориальном устройстве было допущено противоречие между двумя законами: Законом о местном публичном управлении<sup>45</sup>, в котором была заложена концепция местной автономии и децентрализации публичного управления, и Законом об административно-территориальном устройстве,<sup>46</sup> который практически сохранял предыдущее фрагментированное территориальное устройство, состоявшее из 40 районов и более 900 административно-территориальных единиц первого уровня, характерное для командно-административной, централизованной системы управления [Simboteanu, 2015. P. 177–178]. Это послужило причиной несостоятельности результатов в эволюции местного публичного управления, что привело к необходимости новой административно-территориальной реформы.

При проведении второго административно-территориального устройства в 1998 году<sup>47</sup> после тщательного экономического, социального, демографи-

<sup>45</sup> Закон от 7 декабря 1994 года «О местном публичном управлении Республики Молдова». *Monitorul Oficial*. 14.01.1995. № 3–4. Утратил силу согласно ЗП от 6 ноября 1998 года. МО 14–15/60 от 12 февраля 1999 года.

<sup>46</sup> Закон от 7 декабря 1994 года «Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова». *Monitorul Oficial*. 14.01.1995. № 3–4. Утратил силу согласно ЗП от 6 ноября 1998 года. МО 14–15/60 от 12 декабря 1999 года.

<sup>47</sup> Закон от 12 ноября 1998 года «Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова». *Monitorul Oficial*. 30.12.1998. № 116–118. Утратил силу согласно ЗП от 27 декабря 2001 года. МО 16 от 29 января 2002 года.



ческого и иного анализа, основанного на научных принципах и с учетом местных исторических традиций в территориальном устройстве, при поддержке иностранных партнеров по развитию это противоречие было устранено. Вместо 40 предыдущих районов было образовано 12 административно-территориальных единиц второго уровня, в том числе 10 уездов, муниципий Кишинэу и АТО Гагаузия [Șîmboteanu, 2016. С. 276–277].

Это способствовало созданию более благоприятных условий для внедрения местной автономии и укрепления административной способности административно-территориальных единиц обоих уровней. Таким образом удалось структурно и функционально приблизить молдавскую модель административно-территориального устройства к европейским стандартам и, что немало важно, к национальной исторической традиции, так как в досоветском периоде в Бессарабии существовали от шести до девяти уездов.

Если бы начатые в 1998 году преобразования нашли бы свое продолжение, то ныне Республика Молдова имела бы разрешенную проблему территориального устройства. Но в 2001 году был принят новый закон об административно-территориальном устройстве Республики Молдова<sup>48</sup>, который вошел в силу в 2003 году одновременно с проведением всеобщих местных выборов. Партия коммунистов, находящаяся в то время у власти, провела новую административно-территориальную реформу больше из политических соображений, без учета научных критериев и национальных традиций [Cornea, 2017. Р. 431–432]. Было восстановлено фрагментированное устройство территории. В результате в настоящее время в Республике Молдова действуют (без учета левобережья Днестра) 35 административно-территориальных единиц второго уровня, в том числе 32 района, му-

Рисунок 12. Административно-территориальное устройство Республики Молдова

Figure 12. Administrative-territorial organization of the Republic of Moldova



ниципий Кишинэу, муниципий Бэлць, АТО Гагаузия и 913 административно-территориальных единиц первого уровня, в том числе девять муниципий, 44 города, 860 сел (коммун) (рисунок 12).

Административно-территориальные единицы в своей совокупности образуют территориальное единство страны, а органы публичной власти административно-территориальных единиц образуют систему местного публичного управления.

**Перспективы административно-территориального устройства.** Начиная с 2009 года возобновляются поиски оптимизации административно-территориального устройства Республики Молдова. Эти идеи под различными формулировками были изложены в Программах деятельности Правительства<sup>49</sup>, в Национальной стратегии децентрали-

48 Закон от 27 декабря 2001 года «Об административно-территориальном устройстве Республики Молдова». *Monitorul Oficial*. 29.01.2002. № 16. Версия в силе с 20 октября 2017 года согласно ЗП 10 от 21 сентября 2017 года. МО 364-370/610 от 20 октября 2017 года.

49 Программа деятельности Правительства Республики Молдова на 2016–2018 годы. <http://www.gov.md/ro/advanced-page-type/government-activity-program>

зации<sup>50</sup>, в Стратегии реформирования публичного управления на 2016–2020 годы<sup>51</sup>. Суть этих поисков состоит в признании неэффективности нынешней фрагментированной системы административно-территориального устройства, которая создает множество преград к внедрению истинной децентрализации и созданию экономических и финансовых условий для реализации местной автономии. Работу в данном направлении ведут Национальный совет по реформированию публичного управления во главе с Премьер-министром как координатором и рабочая группа по административно-территориальной реформе<sup>52</sup>.

Исходя из этого, в настоящее время на уровне Правительства разрабатывается Концепция предстоящей административно-территориальной реформы. В этих целях Академия публичного управления с поддержкой Государственной канцелярии, иностранных партнеров по развитию с участием представителей центральных и местных органов власти, неправительственных организаций проводит ряд мероприятий в виде дискуссионных форумов, способствующих изучению различных подходов к предстоящей реформе, чтобы не допустить повторения предыдущих ошибок<sup>53</sup>.

Отметим, что несвоевременные решения, выдвинутые самой жизнью объективные преобразования, нарушение принципа последовательности и необратимости, в нашем случае в административно-территориальном устройстве, приводят к накоплению проблем, требующих нового разрешения.

### **Система государственной и муниципальной службы** **Становление, правовые основы и принципы организации государственной и муниципальной службы**

С инициированием общественных преобразований после приобретения независимости стало очевидным, что их реализация возможна только с наличием хорошо подготовленного кадрового потенциала, способного работать в новых демократических

условиях, основанных на плюрализме, многопартийности, конкурентности и транспарентности.

В целях определения основ организации государственной службы в Республике Молдова, правового положения государственных служащих, их социальной защищенности и регулирования отношений в сфере государственной службы 4 мая 1995 года был принят Закон № 443 «О государственной службе»<sup>54</sup>. Закон установил правовые основы организации государственной службы в Республике Молдова и основы правового статуса государственных служащих, положил начало законодательной констатации обособления государственной службы — важнейшего механизма государственного управления — от иных видов трудовой деятельности. Отметим, что в Республике Молдова государственная и муниципальная служба регламентируются одним законом.

Следующим шагом в этом направлении было принятие Парламентом Республики Молдова 18 июля 2002 года постановления «Об утверждении концепции кадровой политики в области государственной службы», что явилось важным этапом в совершенствовании взглядов на роль и функции государственной службы в условиях демократизации и активного реформирования общественных отношений. Концепция содержала глубокий анализ факторов, отрицательно влияющих на процесс демократизации и совершенствования государственной службы. В социально-политической и экономической сферах страны к этому времени произошли радикальные перемены, которые привели к существенным преобразованиям в государственных структурах, в отношениях между центральными и местными органами публичной власти в контексте децентрализации власти. Все это, как подчеркивается в концепции, в свою очередь, привело к изменению функций и характера труда государственных служащих. Именно поэтому была поставлена задача внедрить в практику управления человеческими ресурсами государственной службы следующие процедуры: набор и отбор кадров; периодическое оценивание деятельности государственных служащих; непрерывное профессиональное совершенствование государственных служащих; профессиональную карьеру государственных служащих; введение механизма сбора, хранения и использования информации о государственных служащих. Новые подходы в кадровой политике имели цель существенно повлиять на всю деятельность государственной службы и обеспечить реализацию принципов гуманизма, гласности, объективности и социальной справедливости. В концепции впервые были представлены характеристики оценки деятельности государственных служащих, профессионального совершенствования государственных слу-

50 Закон об утверждении Национальной стратегии децентрализации и Плана действий по внедрению Национальной стратегии децентрализации на 2012–2018 годы. *Monitorul Oficial*. 13.07.2012. № 143–148. Наименование изменено ЗП 168 от 15 июля 2016 года. МО 293-305 от 9 сентября 2016 года.

51 Постановление Правительства Республики Молдова от 25 июля 2016 года «Об утверждении Стратегии реформы публичного управления на 2016–2020 годы». *Monitorul Oficial*. 12.08.2016. № 256–264.

52 Постановление Правительства Республики Молдова от 12 октября 2015 года «О Национальном совете по реформе публичного управления». *Monitorul Oficial*. 23.10.2015. № 291–295.

53 Reforma administrativ-teritorială discutată la Academia de Administrare Publică în cadrul unui Atelier de lucru. <http://cancelaria.gov.md/ro/content/reforma-administrativ-teritoriala-discutata-cadrul-unui-at>

54 Закон от 4 мая 1995 года № 443-XIII «О государственной службе». *Monitorul Oficial*. 02.11.1995. № 61.

жащих и их карьеры, а также методы сбора, хранения и использования информации о государственных служащих.

Концепция о кадровой политике в области государственной службы и Закон «О государственной службе» 1995 года явились концептуальными и правовыми основами институционализации государственной службы страны и сыграли важную роль в становлении и развитии государственной службы на начальном этапе реформы.

Вместе с тем многие преобразования, которые периодически предпринимались в государственном аппарате, не приводили к осязаемым результатам, влияющим на его деятельность. Государственный аппарат не смог стать вполне эффективным проводником политики, проводимой в интересах населения. В связи с изменением концептуальных подходов к государственной службе и в целях обеспечения прозрачной и эффективной государственной службы в интересах общества и государства возникла необходимость пересмотра существовавшей системы в области государственной службы.

В связи с этим Парламент 4 июля 2008 года принял новый Закон № 158 «О государственной должности и статусе государственного служащего»<sup>55</sup>, в соответствии с которым в Республике Молдова начала функционировать новая, адаптированная к вновь возникшим потребностям модель государственной службы. Внедрение в практическую деятельность положительного международного опыта в данной области способствовало периодическому обновлению соответствующих нормативных актов.

Для поступления на государственную должность кандидат должен соответствовать следующим условиям: являться гражданином Республики Молдова; владеть государственным языком; быть младше 63 лет, годным по состоянию здоровья; иметь необходимое образование, предусмотренное для соответствующей государственной должности; не иметь непогашенных судимостей; в отношении него не должен быть установлен запрет на занятие государственной должности, вытекающий из констатирующего акта Национального органа по неподкупности. Для замещения государственных должностей в органах публичной власти требуется высшее образование, подтвержденное дипломом лицензиата или равноценным документом об образовании, исключение составляют исполнительные государственные должности в органах местного публичного управления первого уровня и должность секретаря судебного заседания, на которые при необходимости могут зачисляться лица со средним специальным образованием, подтвержденным соответствующим дипломом.

55 Закон от 4 июля 2008 года № 158 «О государственной должности и статусе государственного служащего». *Monitorul Oficial*. 23.12.2008. № 230–232.

Кандидат на замещение государственной должности должен отвечать также минимальным специфическим требованиям для занятия соответствующей должности, установленным в Едином классификаторе государственных должностей, утвержденном Законом от 21 июля 2011 года № 155. Орган публичной власти может установить и другие специфические требования относительно специальности образования, знаний, профессиональных навыков поведения, необходимых для исполнения государственной должности, с их указанием в должностной инструкции по государственной должности.

Оценка эффективности деятельности государственных и муниципальных служащих производится ежегодно путем сравнения на основе оценочных критериев результатов, достигнутых в оцениваемый период, и поставленных задач. Задачи каждому государственному служащему ежегодно устанавливаются руководителем органа публичной власти, в котором осуществляет деятельность государственный служащий. По результатам оценки профессиональных достижений государственному служащему выносятся одна из следующих оценок: «отлично», «хорошо», «удовлетворительно», «неудовлетворительно». Результаты оценки профессиональных достижений государственного служащего учитываются при принятии решений: а) о присвоении классного чина; б) о выдвижении на более высокую государственную должность; в) об увольнении с государственной должности. Порядок оценки профессиональных достижений государственного служащего утверждается Правительством. Процедура оценки состоит из двух этапов: заполнение оценочной карточки и проведение собеседования. Оценка профессиональных достижений государственных служащих — руководителей высшего звена производится оценочной комиссией, члены которой назначаются Премьер-министром.

#### **Система должностей государственной и муниципальной службы**

Государственные и муниципальные должности классифицируются по определенным критериям. В соответствии с Законом от 4 июля 2008 года № 158 «О государственной должности и статусе государственного служащего» и Законом от 21 июля 2011 года № 155 «Об Едином классификаторе государственных должностей» в Республике Молдова существует следующая классификация государственных должностей:

1. В соответствии с уровнем полномочий обладателя государственные должности подразделяются на следующие категории:

- а) высшие руководящие государственные должности;
- б) руководящие государственные должности;
- в) исполнительные государственные должности.

2. В зависимости от сложности и характера задач, уровня важности и ответственности каждая катего-



рия государственных должностей подразделяется на группы, указанные в Едином классификаторе государственных должностей, утвержденном Парламентом.

Для каждой категории государственных служащих устанавливаются следующие классные чины:

- а) для государственных служащих высшего звена:
- государственный советник Республики Молдова I класса;
  - государственный советник Республики Молдова II класса;
  - государственный советник Республики Молдова III класса;
- б) для государственных служащих — руководителей:
- государственный советник I класса;
  - государственный советник II класса;
  - государственный советник III класса;
- в) для государственных служащих — исполнителей:
- советник I класса;
  - советник II класса;
  - советник III класса.

Классный чин присваивается лицом / органом, правомочным назначать государственного служащего на должность, соответствующим административным актом. Государственный служащий может быть лишен классного чина окончательным судебным решением за совершение противоправных действий, предусматривающих уголовную ответственность, а также в случае, когда классный чин был присвоен с нарушением законодательства.

Систему денежного содержания, мотивации и стимулирования труда государственных и муниципальных служащих определяют общие положения по применению единых стандартов и процедур при установлении заработной платы, которые предполагают создание иерархии заработных плат по категориям и чинам государственных служащих, а также установление справедливого соотношения между постоянной и переменной частью оплаты труда в зависимости от значимости, ответственности, сложности и риска осуществляемой деятельности, а также от профессиональных достижений государственного служащего.

### **Система подготовки кадров для государственного и местного публичного управления**

Провозглашение независимости и построение новой системы государственного управления потребовали новых видений и подходов в обеспечении функционирования органов центрального и местного публичного управления компетентными, квалифицированными кадрами. На начальном этапе в качестве кадрового ресурса были задействованы специалисты, имеющие управленческий опыт в государственных и партийных структурах, входившие в административно-партийные руководящие органы. В силу объективных причин данный ресурс не мог восполнить требуемых количественных и особенно качественных потребностей, поэтому острая востребованность

нового поколения государственных служащих встала в ранг государственной кадровой политики в области публичного управления на новых концептуальных принципах.

В отличие от многих бывших советских республик в Молдавской ССР не было образовательных учреждений по подготовке государственно-партийных функционеров. Большинство партийных и советских работников проходили обучение в высших партийных школах в Москве, Ленинграде, Киеве, Одессе, Ростове-на-Дону и других городах СССР. Основным источником кадров для государственной администрации и органов местного публичного управления оставались высшие учебные заведения, выпускники которых отбирались или выдвигались на управленческие должности. Безусловно, данную форму подготовки государственных служащих следует назвать весьма условной, так как в вузовских программах отсутствовали предметы, направленные на формирование у выпускников специальных управленческих знаний и навыков.

Значимым событием в реализации задач формирования корпуса государственных служащих стало учреждение в 1993 году Академии публичного управления при Правительстве Республики Молдова — специализированного высшего учебного заведения в области подготовки и переподготовки государственных служащих, а также осуществления научных исследований в области государственного управления.

На начальном этапе Академия осуществляла двух-трехгодичное постуниверситетское обучение лиц с опытом работы в государственных учреждениях и органах местного публичного управления новым управленческим подходам, соответствующим требованиям правового демократического государства и рыночной экономики. Данный этап характеризуется закладыванием основ современного видения государственной службы, а также системы подготовки государственных служащих. Первые концептуальные предложения по подготовке государственных служащих были сформулированы именно Академией публичного управления, которая предлагала совместно с управлением кадров Государственной канцелярии реализовать ряд образовательных программ по подготовке государственных служащих.

На первый план была выдвинута задача подготовки кадрового резерва для Правительства и Парламента Республики Молдова. Эта программа была направлена на подготовку административной элиты путем строгого отбора молодых кадров с высшим образованием и их обучения по целевым программам. Следующим направлением проекта была подготовка государственных служащих для аппаратов министерств, департаментов и органов местного публичного управления. Целью данной программы было обеспечить служащих данных структур необходимыми знаниями и навыками в области управления, пра-



вового регулирования, финансового администрирования и управления кадрами. Третья программа была нацелена на долгосрочный период и заключалась в закладывании основы для обеспечения кадрами с высшим образованием всех направлений государственного строительства. Завершались изложенные предложения программой для руководителей государственного сектора в экономике, которые должны были научиться управлять в условиях рыночных отношений. Академией были сформулированы также конкретные предложения по реализации принципа профессионализма лиц, участвующих в осуществлении властных полномочий. Отдельной строкой прописывалась необходимость организации обучения депутатского корпуса. Значительное внимание уделялось и заимствованию положительного опыта у зарубежных партнёров как дальнего, так и ближнего зарубежья.

Знаменательной вехой на пути утверждения молдавской государственности в целом и в становлении системы государственной службы в частности является принятие в 1994 году высшего закона страны — Конституции Республики Молдова. Принципиальным положением Основного закона было право каждого гражданина участвовать в управлении. Это открывало новые перспективы для развития системы профессиональной подготовки государственных служащих.

В 1995 году был принят Закон об образовании, который внес значительные изменения в систему национального образования, в том числе открывал новые возможности в плане подготовки государственных служащих. В законе предусматривался уровень постуниверситетского образования — магистратура, которая позволила значительному количеству лиц с высшим образованием и с опытом работы в различных областях экономики, социальной сферы, в политико-правовых учреждениях поднять свою квалификацию. Магистерские программы были открыты практически во всех вузах, прошедших государственную аккредитацию. В связи с этим для органов публичного управления в плане подготовки специалистов-управленцев имели огромное значение те теоретические знания, которые способствовали формированию у слушателей целостного представления о системе публичного управления и взаимодействию ее элементов, а также прикладные дисциплины, призванные дополнить имеющийся опыт новыми практическими подходами в решении конкретных задач.

В том же 1995 году был принят Закон о государственной службе, который был призван урегулировать вопросы, касающиеся государственной службы, статуса государственных служащих, условий приема на государственную службу и продвижения по карьерной лестнице государственных служащих. Реализация закона на практике послужила обоснованием для усиления роли вузов в подготовке

государственных служащих, что нашло отражение в Постановлении Парламента Республики Молдова об утверждении Концепции кадровой политики в области государственной службы, в которой были поставлены задачи по усовершенствованию законодательства и системы подготовки государственных служащих.

В итоге в 2008 году был принят новый документ — Закон о государственной должности и статусе государственного служащего. Одним из требований, включенных в новый закон, является наличие образовательного ценза для занятия государственной должности. На все государственные должности могут претендовать лица, имеющие высшее образование, за исключением некоторых должностей в органах местного публичного управления, занятие которых допускает наличие лишь среднего образования.

В соответствии с подзаконными нормативными актами, регламентирующими процедурные вопросы организации конкурса на вступление в государственную должность, органы публичного управления в требованиях, выдвигаемых кандидатам, указывают образовательный ценз, который предусматривает наличие высшего образования с указанием специальности, соответствующей профилю или должности. Требование наличия подготовки в области публичного управления, как правило, отсутствует, что на наш взгляд, является, с одной стороны, недостатком закона, а с другой — не служит препятствием для занятия государственной должности. Как правило, большинство государственных служащих, не имеющих управленческого образования, поступают на магистерские программы.

В связи с присоединением в 2005 году Республики Молдова к Болонскому процессу необходимо было гармонизировать национальные образовательные стандарты с общеевропейской системой образования, что выразилось в разработке и принятии в 2014 году Кодекса об образовании. Вопросы подготовки государственных служащих нашли отражение в основных принципах и положениях документа и подзаконных актов и служат нормативной базой для дальнейшего развития системы образования в этом направлении.

Кодекс внес изменения в структуру системы образования в соответствии с Международной стандартной классификацией образования (МСКО). Система образования организована в виде уровней и циклов, согласно ей, подготовка кадров государственных служащих осуществляется в учебных заведениях по программам пятого — восьмого уровней (**рисунок 13**).

Также на основе закона были разработаны национальные квалификационные стандарты и перечень специальностей, в которых специальность «Публичное управление» была внесена отдельной строкой. Востребованность в квалифицированных кадрах государственных служащих и включение но-

Рисунок 13. Уровни подготовки государственных служащих

Figure 13. Levels of civil servants training

		УРОВЕНЬ ОБРАЗОВАНИЯ	ЦИКЛ ОБРАЗОВАНИЯ	КВАЛИФИКАЦИОННЫЙ УРОВЕНЬ ОБРАЗОВАНИЯ	АКАДЕМИЧЕСКИЕ И ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ ПРАВА ОБЛАДАТЕЛЕЙ СООТВЕТСТВУЮЩИХ УРОВНЕЙ ОБРАЗОВАНИЯ
УРОВНИ ОБРАЗОВАНИЯ ПО МСКО	5	Послесреднее	Нетретичное профессионально-техническое образование	Профессионально-техническое образование	Поступление на I лицензиатский цикл высшего образования, занятие по конкурсу некоторых должностей государственных служащих в органах местного публичного управления
	6	Высшее	Лиценциатура высшего образования I цикла	Лицензиатское	Поступление на II магистерский цикл высшего образования, занятие по конкурсу государственной должности в органах публичного управления всех уровней в соответствии с имеющейся квалификацией
	7	Высшее	Магистратура высшего образования II цикла	Магистерское	Поступление на III докторантский цикл высшего образования, занятие по конкурсу государственной должности в органах публичного управления всех уровней в соответствии с имеющейся квалификацией
	8	Высшее	Докторантура высшего образования III цикла	Докторантское	Поступление на постдокторантскую программу, занятие по конкурсу государственной должности в органах публичного управления всех уровней в соответствии с имеющейся квалификацией

вой специальности в квалификационный перечень открыли новые перспективы для колледжей и университетов. Значительное количество вузов страны имеют теперь профильные кафедры по реализации программ подготовки государственных служащих. Подготовка осуществляется по программам всех трех циклов высшего образования. В перечень научных квалификаций и ученых степеней включена специальность «Наука управления» и ученая степень *доктор наук управления*.

Ключевую роль в плане концептуального и методологического обеспечения системы подготовки государственных служащих по магистерским программам играет Академия публичного управления, которая не только утвердилась в качестве национального центра по подготовке и повышению квалификации государственных служащих, но и значительно расширила охват специальностей, призванных обеспечить государственные управленческие структуры специалистами по отдельным направлениям.

Были аккредитованы новые магистерские программы управленческого профиля, такие как «Публичный менеджмент», нацеленная на формирование управленческих компетенций у руководителей структурных подразделений государственных учреждений, «Международные отношения», формирующая специалистов и руководителей, ответственных за вопросы международного сотрудничества в соответствующих учреждениях, «Публичное право», направ-

ленная на правовую подготовку государственных служащих, программа «Антикоррупция», осуществляющая обучение будущих специалистов в области предупреждения и борьбы с злоупотреблениями в структурах власти. В рамках всех образовательных программ предусмотрены стажировки, которые студенты проходят в аппаратах органов центрального и местного публичного управления, включая и зарубежные. В Академии реализуются научные исследования в области государственного управления, а также подготовка по программам III цикла в докторантуре. За 27 лет деятельности Академии специалистами в области государственного и местного управления стали более шести тысяч выпускников.

*Понятие кадрового резерва* государственных служащих за период становления национальной системы подготовки государственных служащих эволюционировало от формально-номенклатурной системы учета лиц для замещения вакантных должностей до формирования нового видения государственной политики по подготовке государственных служащих и создания широкой информационной платформы о кадровом ресурсе государственной службы.

Институт кадрового резерва рассматривался в аналитических статьях и проектах, а также был отражен в Законе о государственной службе 1995 года, где указывалось, что в органах публичной власти создается резерв кадров для своевременного замещения вакантных должностей, а также для обеспечения

продвижения государственных служащих по службе. В документе также подчеркивалось, что резерв кадров формируется из государственных служащих, которые прошли курсы повышения квалификации, имеют соответствующий классный чин и рекомендованы аттестационной комиссией для выдвижения на более высокие должности, а также других лиц, обладающих качествами, необходимыми для занятия соответствующих должностей.

Однако в Концепции, одобренной Парламентом в 2002 году, и в законе 2008 года данное положение было расширено и институт кадрового резерва был преобразован как по сути, так и по форме. Так, лица, получившие образование в области публичного управления, а также имеющие профессиональный опыт и классный чин, потенциально являются кадровым резервом для государственных учреждений. В Законе о государственной должности и статусе государственного служащего указано, что замещение вакантной государственной должности осуществляется по конкурсу, в порядке продвижения по службе, в порядке перевода. Там же подчеркивается, что конкурс организуется, как правило, после применения порядка замещения вакантной государственной должности, в порядке продвижения по службе и в порядке перевода. Это означает, что при замещении вакантной должности приоритет отдается лицам, занимающим государственную должность.

Кроме того, в 2014 году была введена в действие Автоматизированная информационная система «*Реестр государственных должностей и государственных служащих*». Посредством данной системы осуществляется сбор информации относительно структуры государственного учреждения, занятых и вакантных государственных должностей, организованных конкурсах для их занятия, информация о должностных лицах, о повышении их профессиональной подготовки, оценке индивидуальных достижений, дисциплинарных взысканиях и другая информация, способствующая эффективности деятельности государственного учреждения.

Также на сайте Правительства существует платформа *cariera.gov.md*, на которой органы публичного управления размещают информацию об имеющихся вакансиях и условиях участия в конкурсе по их замещению. Лица, отвечающие требованиям для замещения той или иной государственной должности, в свою очередь, могут разместить на платформе свой CV и в дальнейшем получить приглашение для участия в конкурсе.

Таким образом, система подготовки государственных служащих в Республике Молдова прошла основные этапы своего становления: зарождения, формирования, утверждения — и продолжает совершенствоваться. В настоящее время накопленный опыт позволяет синтезировать наши достижения и делиться ими с партнерами по развитию.

### Профессиональное развитие государственных служащих

Создание компетентного профессионального корпуса государственных служащих является важной частью государственной политики, и этот процесс достаточно хорошо регламентирован нормативно-правовыми актами Республики Молдова.

В 1995 году был принят Закон о государственной службе, который регулировал наиболее важные аспекты деятельности государственных служащих, в том числе их подготовку и повышение квалификации. Закон предусматривал, что государственные служащие повышают свою квалификацию каждые четыре года путем различных форм обучения в государственной системе подготовки и переподготовки кадров. Система повышения квалификации государственных служащих включает цель, основные задачи, принципы, порядок организации и проведения процесса повышения квалификации.

Модернизация государственной службы и внедрение европейских принципов привели к необходимости нового подхода во многих сферах, в том числе в процессе профессионального развития. Постепенно была усовершенствована нормативная база, и на текущем этапе система профессионального развития государственных служащих регламентируется Концепцией кадровой политики в области государственной службы, утвержденной постановлением Парламента от 18 июля 2002 года № 1227<sup>56</sup>, Законом о государственной должности и статусе государственного служащего от 4 июля 2008 года № 158-XVI<sup>57</sup>, а также Положением о непрерывном профессиональном развитии государственных служащих, утвержденном Постановлением Правительства от 11 марта 2009 года № 201<sup>58</sup>.

Следует отметить, что по сравнению с другими странами в Республике Молдова деятельность государственных служащих независимо от того, в каких органах публичной власти они работают, центральных или местных, регулируется одними и теми же нормативными актами. Таким образом, Концепция кадровой политики в области государственной службы предусматривает, что в практику государственной службы вводится система непрерывного профессионального совершенствования, которая обеспечит систематичность и планомерность процесса углубления и актуализации знаний, развития

56 Концепция кадровой политики в области государственной службы, утвержденная постановлением Парламента от 18 июля 2002 года № 1227. *Monitorul Oficial*. 29.08.2002. № 122–123.

57 Закон о государственной службе и статусе государственного служащего от 04 июля 2008 года № 158-XVI. *Monitorul Oficial*. 23.12.2008. № 230–232.

58 Положение о непрерывном профессиональном развитии государственных служащих, утвержденное Постановлением Правительства от 11 марта 2009 года № 201. *Monitorul Oficial*. 17.03.2009. № 55–56/249.



способностей и моделирования отношений государственных служащих для надлежащего выполнения ими служебных обязанностей.

Закон о государственной должности и статусе государственного служащего устанавливает право и обязанность государственных служащих постоянно совершенствовать свои навыки и профессиональную подготовку, а также обязанность органов публичной власти обеспечивать организацию систематического и планомерного процесса непрерывного профессионального развития государственного служащего.

В Законе указаны обязанности органов публичной власти участвовать в процессе непрерывного профессионального развития государственного служащего, в том числе обеспечивать каждому государственному служащему равные возможности на обучение как в стране, так и за рубежом, организовывать различные формы непрерывного профессионального развития продолжительностью не менее 40 часов в год, а каждому начинающему государственному служащему — вводный курс продолжительностью не менее 80 часов. Для этого органы публичной власти должны предусматривать в своем годовом бюджете средства для финансирования процесса непрерывного профессионального развития государственных служащих в размере не менее двух процентов фонда оплаты труда.

Следует отметить, что вышеупомянутый закон регулирует также специфические условия процесса непрерывного профессионального развития, в том числе и обязанность государственного служащего по завершении курсов, продолжительность которых превышает 90 дней в календарном году, отработать на государственной службе пропорционально количеству дней профессионального развития от двух до пяти лет.

Согласно Положению о непрерывном профессиональном развитии государственных служащих, непрерывное профессиональное развитие государственных служащих осуществляется посредством мероприятий по обучению различных типов и форм, направленных на углубление и обновление знаний, развитие навыков и формирование отношений / поведений, необходимых для эффективного исполнения служебных обязанностей.

Организация и проведение процесса непрерывного профессионального развития осуществляются на основании следующих принципов: *соблюдение права государственного служащего на профессиональное развитие; обязательность профессионального развития; направленность на потребности в обучении; децентрализация процесса непрерывного профессионального развития; либерализация услуг по обучению.*

Непрерывное профессиональное развитие государственных служащих осуществляется посредством следующих видов обучения (см. рисунок 14).

Процесс профессионального развития государственных служащих имеет непрерывный, систематический и плановый характер и обеспечивается последовательным применением действий, предусмотренных на каждом этапе цикла обучения (см. рисунок 15).

**Выявление потребностей** в профессиональном развитии реализуется различными методами, основанными на сравнении необходимого уровня профессиональной компетенции (знания, навыки, отношение / поведение) с уровнем, проявляемым в процессе деятельности государственным служащим, подразделением или органом публичной власти в целом. Потребности в профессиональном развитии определяются на трех уровнях: *индивидуальные потребности* каждого государственного служащего; *групповые потребности* каждого подразделения; *организационные потребности* всего органа публичной власти.

**Планирование процесса профессионального развития.** На основании установленных индивидуальных / групповых потребностей начальник подразделения разрабатывает запросы на мероприятия по внешнему или внутреннему обучению, которые могли бы удовлетворить данные потребности. На основании выявленных потребностей кадровое

**Рисунок 14. Профессиональное развитие государственных служащих**

**Figure 14. Professional development of civil servants**

ВИД ОБУЧЕНИЯ	КЕМ ОРГАНИЗУЕТСЯ   КЕМ КООРДИНИРУЕТСЯ	ФОРМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ
<b>ВНЕШНЕЕ ОБУЧЕНИЕ</b> Реализация программ обучения, как правило, в централизованном порядке для государственных служащих из разных органов публичной власти	<ul style="list-style-type: none"> <li>Государственной канцелярией</li> <li>министерствами, другими органами публичной власти</li> <li>другими единицами, в том числе партнерами по развитию</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>учебные курсы</li> <li>стажировки</li> <li>семинары</li> <li>мастерские</li> <li>дистанционное обучение</li> <li>конференции</li> <li>круглые столы</li> </ul>
<b>ВНУТРЕННЕЕ ОБУЧЕНИЕ</b> Реализация программ обучения для собственного персонала	<ul style="list-style-type: none"> <li>органами публичной власти</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>обучение на рабочем месте</li> <li>наставничество</li> <li>ротация по должностям</li> <li>стажировки</li> <li>обучение вне рабочего места: семинары, мастерские, круглые столы</li> </ul>
<b>САМООБУЧЕНИЕ</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>государственными служащими</li> <li>органами публичной власти</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>различные формы, в том числе на рабочем месте</li> </ul>



подразделение органа публичной власти разрабатывает годовой план профессионального развития персонала, который включает компоненты «Внутреннее обучение» и «Внешнее обучение». Годовой план утверждается руководством органа публичной власти и доводится до сведения всех государственных служащих.

**Реализация мероприятий профессионального развития.** В зависимости от потребностей в профессиональном развитии различных категорий государственных служащих, подразделений и органа публичной власти в целом устанавливаются конкретные задачи, для выполнения которых разрабатываются программы обучения:

- **общего характера:** на темы относительно публичного управления, менеджмента государственных услуг, стратегического менеджмента, менеджмента человеческих ресурсов, коммуникации, связей с общественностью;
- **специализированного характера:** на темы из конкретных областей деятельности, указанных в должностной инструкции;
- **для начинающих государственных служащих:** на темы относительно организации и функционирования публичного управления, этики государственного служащего, предоставления государственных услуг;
- **для менеджерского развития:** на темы, касающиеся планирования, организации, координации, мониторинга и оценки профессиональной деятельности.

Для программ обучения установлены некоторые важные требования. Поскольку реальные потребности в обучении выявляются в практической деятельности государственного служащего, подразделения или государственного органа в целом, программы обучения также должны носить практический, прикладной характер. Теоретические занятия не должны превышать 25 % от общего количества запланированных часов. Еще одним требованием для разработки и реализации программ является использование андрагогических, интерактивных методов обучения взрослых: лекции, презентации, дискуссии, изучение конкретных ситуаций, деловые игры, ролевые игры и другие методы, рекомендуемые для использования в процессе обучения взрослых.

**Оценка мероприятий по профессиональному развитию.** Проведенные мероприятия по непрерывному профессиональному развитию оцениваются согласно показателям, установленным в процессе планирования обучения, в том числе относительно качества и результатов обучения.

Исходя из принципа либерализации услуг по обучению, они предоставляются разными поставщиками, в том числе:

а) поставщиками услуг по обучению *со статусом юридического лица* (из страны и из-за рубежа): Академия публичного управления; государственные и частные организации и учреждения; университетские учебные заведения; учебные центры, подведом-

Рисунок 15. Реализация мероприятий по профессиональному развитию государственных служащих

Figure 15. Implementation of measures for the professional development of civil servants



ственные министерствам, другим органам публичной власти; общественные объединения с опытом в данной области; бизнес-школы;

в) поставщиками услуг по обучению *со статусом физического лица* (из страны и из-за рубежа): профессиональные преподаватели — лица с опытом и специфическими профессиональными компетенциями, сертифицированные в области обучения государственных служащих; инструкторы-практики; руководители и специалисты, имеющие достижения в области тематики обучения.

Одним из главных и основных поставщиков услуг обучения государственных служащих является Академия публичного управления — государственное высшее учебное заведение, миссия которого наряду с подготовкой специалистов высокой квалификации для системы публичного управления заключается и в организации непрерывного профессионального развития персонала из органов государственного и местного публичного управления.

В Академии непрерывное профессиональное развитие государственных служащих осуществляется на основании государственного заказа, который утверждается ежегодно Постановлением Правительства и включает наименование и основное содержание учебных программ, основные темы и количество часов для каждой программы, количество слушателей, групп, а также категории государственных служащих. Академия также проводит курсы профессионального развития государственных служащих по заявкам органов публичного управления, а также в сотрудничестве с иностранными партнёрами по развитию.

**Финансирование** процесса профессионально-го развития осуществляется из государственного бюджета в централизованном порядке, из бюджетов местных органов публичного управления, из других финансовых средств, разрешенных законодательством.

Необходимость укрепления потенциала государственных служащих в различных сферах деятельности, введение новых требований к программам обучения и эффективности работы государственной службы послужили основой для принятия Правительством Программы обучения государственных служащих на 2016–2020 годы<sup>59</sup>. Цель данной Программы состоит в укреплении профессиональной компетенции государственных служащих для предоставления качественных услуг гражданам. Программа устанавливает специфические задачи, приоритетные направления и группы государственных служащих для обучения, с учетом которых органы публичной власти разработают годовые планы обучения персонала.

Следует отметить, что эффективное государственное управление требует прежде всего формирования высокопрофессионального корпуса государственных служащих. От уровня их профессиональной компетентности, знаний, готовности к служебной деятельности, заинтересованности каждого служащего в результатах своего труда зависит качество и эффективность принятия управленческих решений.

### **Цифровая трансформация государственного управления. Электронное правительство**

#### **Концептуальные и правовые основы формирования электронного правительства и предоставления публичных услуг в электронном виде**

Информационные технологии стали неотъемлемой частью повседневной жизни жителей Республики Молдова. Технологии способствуют повышению качества публичных услуг, делают управленческую деятельность более эффективной и облегчают осуществление демократического участия, что ведет к улучшению взаимодействия правительств и граждан. Информационные технологии являются неотъемлемым фактором для достижения целей управления и внедрения реформ. Используя технологические инновации, Правительство сможет ускорить модернизацию государственного сектора и обеспечить более эффективное внедрение реформы публичного управления и программ стратегического планирования государственного сектора.

В 2010 году Правительство Республики Молдова запустило процесс е-преобразования управления, а в августе того же года был создан Центр электронного управления — подведомственное

Государственной канцелярии учреждение — для усовершенствования управления путем активного и широкого применения информационных технологий, ныне Публичное учреждение «Агентство электронного управления».

В 2011 году Постановлением Правительства была утверждена *Стратегическая программа технологической модернизации управления (е-Преобразование)*<sup>60</sup>, которая дает системное видение модернизации публичных услуг и повышения эффективности деятельности Правительства при использовании информационных технологий. В то же время этот документ создает основу для интеллектуальных инвестиций в информационные технологии и повышения возможностей информационных технологий в государственном секторе.

Стратегическая программа способствовала достижению целей, предусмотренных Программой деятельности Правительства «Европейская интеграция: Свобода, Демократия, Благополучие» на 2011–2014 годы, Стратегией реформы центрального публичного управления, Национальной стратегией по предупреждению и борьбе с коррупцией, Национальной стратегией создания информационного общества «Электронная Молдова», Концепцией электронного правления, Законом о прозрачности процесса принятия решений, Законом о доступе к информации и планам институционального развития центральных публичных органов. Главными **задачами** в области е-преобразования являются: *модернизация государственных услуг в результате их оцифровки и реинжиниринга, повышение эффективности управления посредством обмена данными между органами и учреждениями, оказывающими государственные услуги, диверсификация каналов доступа к государственным услугам, обеспечение безопасности информации.*

Процесс е-преобразования управления предполагает не только оцифровку существующих публичных услуг, но и их реформирование и реструктуризацию. Государственные услуги были пересмотрены таким образом, чтобы малоэффективные, фрагментарные или устаревшие процессы были устранены, а действующие процессы и услуги были перегруппированы, с тем чтобы обеспечивать максимальный комфорт, минимальный уровень затрат и быстрое взаимодействие между государством и гражданами. Информационные технологии позволяют осуществить межведомственную интеграцию и предоставление комплексных государственных услуг для граждан и деловой среды путем обеспечения интероперабельности ИТ-систем и распределения ИТ-ресурсов.

<sup>59</sup> Программа обучения государственных служащих на 2016–2020 годы, утвержденная Постановлением Правительства от 11 августа 2016 года № 970. *Monitorul Oficial*. № 265–276. 19.08.2016.

<sup>60</sup> Постановление № HG710/2011 от 20 сентября 2011 года «Об утверждении Стратегической программы технологической модернизации управления (е-Преобразование)». *Monitorul Oficial*. № 156–159. 23.09.2011.

### **Направления цифровой трансформации и перспективы развития «цифрового государства»**

Процесс трансформации электронного правительства является сложным и осуществляется в трех важных направлениях: **Правительство для граждан; Правительство для Правительства; Правительство для бизнеса.** В целях предоставления качественных услуг гражданам и деловой среде, а также повышения эффективности ИТ-ресурсов в государственном секторе была создана *Правительственная технологическая платформа*, которая выполняет роль центрального узла управления общими услугами<sup>61</sup>.

**1. Правительство для граждан.** В рамках этой инициативы представлены 11 е-услуг. Граждане имеют возможность запрашивать и получать сертификаты, регистрировать автомобили, запрашивать заполнение документов, удостоверяющих личность, имеют доступ к публичным библиотекам и др. Представим здесь некоторые из е-услуг.

*Регистр местных актов* (actelocale.md) был запущен в 2011 году и представляет собой бесплатную электронную публичную услугу, предоставляющую множество возможностей и выгод для трех категорий пользователей посредством веб-портала: местной публичной администрации, Государственной канцелярии и граждан. Посетив веб-страницу при мэрии, любое лицо сможет просмотреть нормативные акты, принятые органами местной публичной администрации, узнать, что они предусматривают, а также дату вступления их в законную силу.

*Платформа открытых данных.* Свободный доступ к правительственным данным публичного характера представляет собой инновационную инициативу в рамках правительств, гражданского общества и сообществ информационных технологий и связи во всем мире. Инициатива «Свободный доступ к правительственным данным публичного характера» предусматривает среди прочего онлайн-опубликование правительственных данных в стандартной форме, обеспечивая прозрачность учреждений и предоставление гражданам права принимать информированные решения.

*Единая платформа публичных услуг* была запущена в 2012 году и представляет собой единую платформу для публичных услуг, оказываемых государственными органами. Портал *servicii.gov.md* работает как электронный каталог публичных услуг, предоставляемых государственными органами, предназначенных для граждан и представителей бизнес-среды. В рамках платформы может быть найдена информация как об электронных услугах, так и об услугах, оказываемых классическим способом. Посетители платформы могут найти на *servicii.gov.md* описание услуг, необходимый набор документов для получения доступа к данным услугам, временные интервалы предоставления данных услуг, их стоимость и период внедрения. Так, посредством единого окна для публичных

услуг граждане смогут воспользоваться множеством услуг онлайн простым и доступным способом.

Изначально Правительство Республики Молдова посредством утверждения Плана действий для открытого правительства и Стратегии технологической модернизации управления намеревалось к 2020 году преобразовать все услуги, предоставляемые классическим путем, в электронные. В результате этого граждане страны должны были обладать доступом к более чем 500 е-услугам. В настоящий момент портал насчитывает 641 услугу, среди которых 177 являются е-услугами данных с открытым доступом<sup>62</sup>.

*Е-услуга MPay* была запущена в 2013 году и представляет собой правительственную услугу электронных платежей — информационный инструмент, с помощью которого можно онлайн оплачивать различные услуги. Хотя MPay предусмотрен прежде всего для электронных услуг в государственном секторе, его можно успешно использовать и для оплаты коммерческих услуг. MPay дает возможность рассчитываться за услуги различными способами: через банковские карточки, платежные терминалы, системы e-banking и наличные платежи.

*Е-услуги актов гражданского состояния.* Начиная с 2013 года граждане Республики Молдова посредством электронных услуг актов гражданского состояния могут в режиме онлайн истребовать дубликаты актов гражданского состояния, выписки из актов гражданского состояния, а также внесение изменений либо исправлений в акты гражданского состояния.

**2. Правительство для Правительства.** Электронные услуги и инфраструктура для эффективности Правительства имеют много преимуществ, в том числе создается более эффективная связь между государственными учреждениями благодаря применению системы взаимодействия и платформы, которая облегчает обмен данными и обеспечивает более эффективное сотрудничество между министерствами, государственными учреждениями, государственными органами.

Правительство для Правительства предоставляет семь е-услуг, среди них:

*Правительственная платформа взаимодействия MConnect.* Созданная в 2014 году *MConnect* облегчает обмен данными между органами власти для повышения качества и эффективности государственных услуг. С помощью платформы взаимодействия государственные органы обмениваются данными в режиме реального времени, не требуя их от граждан и бизнес-среды в виде справок, отчетов и т. д. Таким образом, платформа позволяет повысить эффективность информационных систем, которые обеспечивают электронные государственные услуги, эффективность использования государственных средств, комфортности гражданина, безопасности информационных систем центрального и местного публичного управления; повторное использование ресур-

61 <http://egov.md>

62 <https://servicii.gov.md/>



сов, вовлеченных в рамки информационных систем; улучшение сотрудничества между государственными учреждениями; продвижение веб-доступности; удобство для граждан.

*Регистр данных персонального характера.* В 2012 году Национальный центр защиты данных персонального характера запустил *Регистр учета операторов данных персонального характера*, обеспечивающий внедрение на практике положений Закона о защите данных персонального характера. Согласно закону операторы данных обязаны уведомлять Национальный орган по защите данных персонального характера до начала операций по обработке данных.

*Платформу particip.gov.md* Правительство запустило в 2014 году. С ее помощью граждане могут получать консультации относительно различных проектов нормативных актов.

Отметим, что в 2010 году Правительство Республики Молдова выразило заинтересованность в отношении присоединения к глобальному Open Government Partnership — Партнерству открытых правительств — инициативе государств мира, желающих управлять транспарентным, эффективным и открытым для своих граждан способом, основанным на новейших информационных технологиях. Правительство вступило в инициативу в апреле 2012 года в рамках первой ежегодной встречи Партнерства, которая прошла в Бразилии. Утвердив План действий по открытому управлению, Правительство взяло на себя обязательства в рамках Партнерства открытых правительств и предпринимает усилия, общие с другими государствами на мировом уровне, а также на уровне Европейского союза в целях улучшения управления посредством применения технологий.

Одним из основных пунктов, включенных в План действий по открытому управлению, является активное участие граждан в процессе принятия решений. До 2014 года, когда была запущена Платформа, для того, чтобы быть в курсе проектов новых актов, подготавливаемых Правительством, граждане должны были проверить более 20 сайтов министерств и государственных учреждений. Теперь все эти проекты можно просмотреть на одной-единственной странице. Способ участия, предусмотренный платформой, представляет собой техническое решение для организации определенных онлайн-консультаций, простых и транспарентных, как для ответственных в рамках правительственных учреждений, так и для граждан.

При помощи платформы граждане могут отслеживать и повестку дня публичных консультаций, ознакомиться с уже прошедшими консультациями, связавшись с организаторами или просмотрев видеозапись, если таковая доступна.

**3. Правительство для бизнеса.** Правительство внедряет восемь электронных услуг для бизнес-среды, среди которых процедура регистрации бизнеса, получение документов, получение сертификатов, получение лицензий и др. Отметим здесь е-государ-

ственные закупки, е-отчетность, Государственный реестр контроля, е-лицензирование.

*Перспективы развития «цифрового государства».* Республика Молдова за последние годы достигла хороших результатов в области е-преобразования управления и модернизации публичных административных услуг на всех уровнях. В рейтинге стран с наибольшим уровнем развития электронного правительства E-Government Survey 2018 Молдова расположилась на 69-м месте с «высоким показателем EGDI», который составил 0,6590 при максимальном значении в 1<sup>63</sup>.

Правительство продолжает модернизацию публичных услуг и е-преобразования управления. В Платформе действий по открытому управлению на 2019–2020 годы поставлена цель обеспечения прозрачного, ответственного и эффективного управления. Документ предусматривает улучшение диалога властей с гражданским обществом и расширит возможности государственных служащих для открытого управления.

В то же время в План включены меры по обеспечению прозрачности государственных закупок, своевременному опубликованию открытых данных и продвижению их использования гражданским обществом. Для привлечения к процессу принятия решений граждан Молдовы, проживающих за рубежом, Правительство намерено внедрить программы «Образцовые группы диаспоры» и «Правительство ближе к вам». Кроме того, продолжится модернизация публичных услуг — они будут нацелены на граждан и станут более эффективными. Согласно Плану, необходимо модернизировать три типа публичных услуг: выдачу водительских удостоверений, предоставление пособий по безработице, установление ограничений возможностей и работоспособности.

### **Доверие граждан к деятельности органов государственной власти**

Уровень доверия граждан к деятельности органов государственной власти — это индикатор, который предоставляет информацию об общем климате доверия и социальной стабильности. Доверие является трудноуловимым элементом и скорее указывает на поведенческие тенденции. Социальный контекст накладывает отпечаток на доверие граждан к государственным институтам и не только. Институциональное доверие может быть связано с доверием к власти, что абсолютно необходимо для функционирования общества. Граждане доверяют власти, когда чувствуют, что ее волнуют их потребности, что она заботится об их интересах и принимает это во внимание при принятии решений.

В Республике Молдова степень доверия граждан к государственным учреждениям определяется на основе регулярных опросов общественного мнения.

63 <https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys>



За последние 10 лет независимо от отчетного года церкви, местные органы власти и армия являются институтами, пользующимися наибольшим доверием среди населения (**рисунок 16**).

Данные за 2012 год показывают, что 87 % молдаван доверяют церкви, что является самой высокой долей общественного доверия за последнее десятилетие. Что касается динамики доверия, то его уровень рос с 2010 года (73,7 %) до 87,1 % в 2012 году, после чего плавно снижался, достигнув 68 % в 2017 году, а с 2018 года вновь регистрирует рост. Доверие к органам местного публичного управления в 2010 году составило 48 %, после чего несколько снизилось в последующие годы, а в 2014 году достигло 55 %. В последующие годы динамика доверия снижалась (2015 год — 52 %; 2016 год — 37,6 %; 2017, 2018 годы — 41 %), для того чтобы в 2019 году продемонстрировать самую высокую долю за последние десять лет — 59 %. Доверие населения к армии варьировалось в пределах 40 % в период между 2010 и 2019 годами.

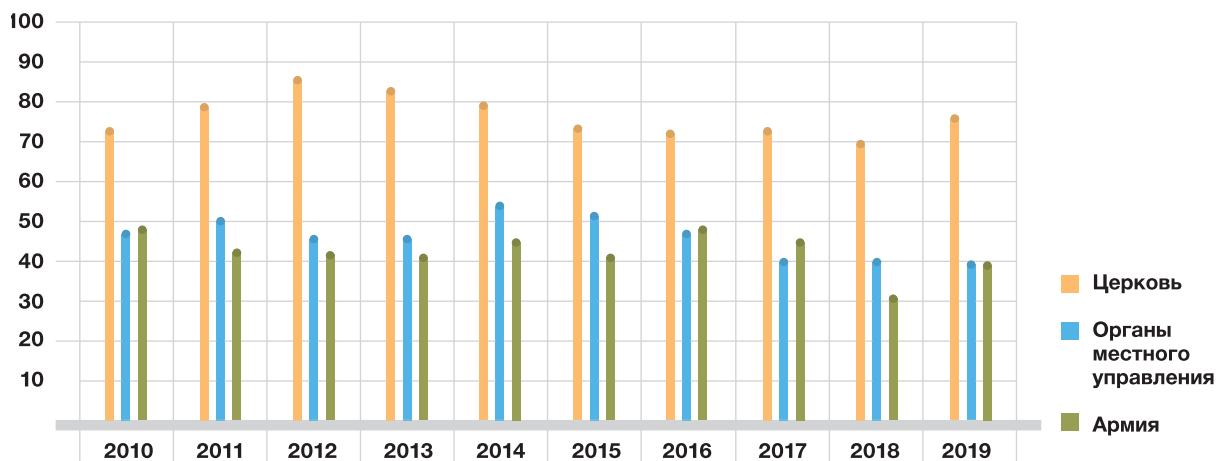
Парламент, Правительство, Президент, политические партии — это основные действующие лица по-

литической системы. Учитывая их важность, доверие граждан к этим институтам можно интерпретировать как показатель поддержки политической системы. В 2010 году все четыре института страдали от недостатка доверия: только 32 % граждан доверяли Правительству, по 29 % — Президенту и Парламенту и только 20 % граждан доверяли политическим партиям. В течение 2011–2014 годов позиционирование четырех государственных институтов оставалось неизменным: Правительство пользовалось наибольшим доверием, за ним следовали Президент, Парламент и политические партии. Более того, данные властные институты имеют схожие траектории на протяжении последнего десятилетия. В 2015–2016 годах доверие граждан ко всем государственным институтам упало до 5–7 % в результате политического кризиса 2015 года. С 2017 года доверие граждан к Президенту, Правительству и Парламенту медленно росло, достигнув 41 % для Президента, 30 % для Правительства и 23 % для Парламента в 2019 году (**рисунок 17**).

Объяснение этой ситуации кроется в структуре институтов: граждане склонны больше доверять учрежде-

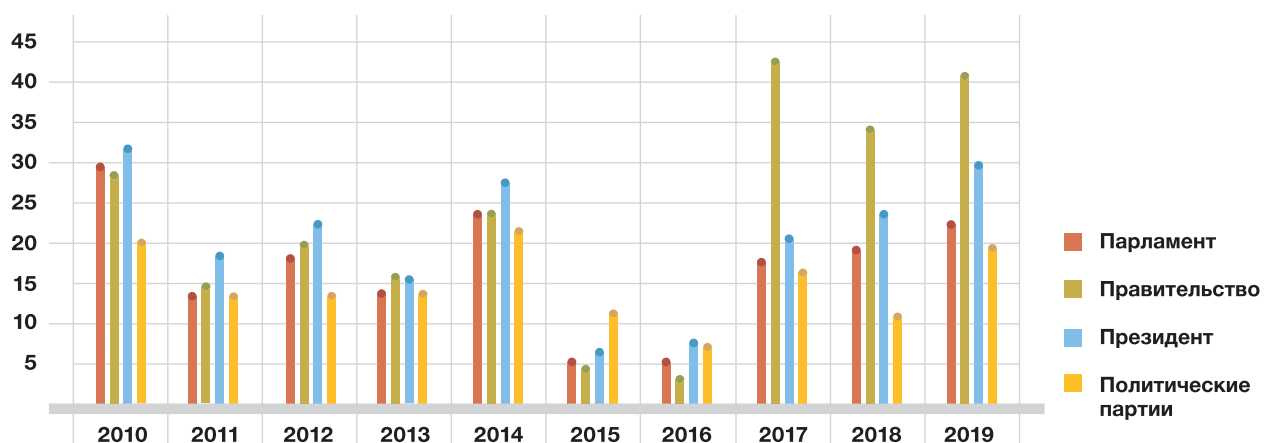
**Рисунок 16. Уровень доверия граждан к различным институтам**

**Figure 16. Level of citizens' trust in various institutions**



**Рисунок 17. Доверие граждан к политической системе**

**Figure 17. Citizens' confidence in the political system**



нию, которое они могут персонализировать, чем учреждению, с которым они не могут связать человека. С этой точки зрения Правительство представлено главным образом Премьер-министром, а институт президентства — Президентом. Парламент, в свою очередь, является гораздо более диффузным институтом — он имеет большое количество членов и не имеет четко определенного представителя с точки зрения общественного имиджа этого института, а политические партии являются категорией, образованной большим количеством действующих лиц с различными интересами.

### **Формы и механизмы обеспечения открытости и подотчетности органов государственной и муниципальной власти гражданам**

Конституция Республики Молдова закрепляет право на информацию, которая является основой принципа прозрачности в деятельности органов государственной власти. Эта конституционная норма разработана в Законе от 2000 года о доступе к информации, который создал общую нормативную базу, регулирующую доступ к официальной информации, повысил эффективность информирования населения и контроля гражданами деятельности органов публичной власти, стимулировал формирование мнений и активного участия населения в принятии решений в духе демократии.

Республика Молдова приняла ряд законодательных и институциональных мер, направленных на создание эффективной системы прозрачности принятия решений, обеспечение вовлечения гражданского общества в процесс принятия решений. Национальная правовая база содержит несколько положений, которые регулируют участие гражданского общества в процессе принятия решений, содержащихся в ряде нормативных актов. В то же время Республика Молдова является одной из немногих стран в мире, которые имеют специальный нормативный акт в области информации, консультаций и участия граждан. Это Закон от 2008 года о прозрачности в процессе принятия решений, который устанавливает правила, применимые для обеспечения прозрачности в процессе принятия решений органами центрального и местного публичного управления, другими органами публичной власти и регулирует их отношения с гражданами, объединениями, созданными в соответствии с законом для участия в процессе принятия решений.

Под действие этого закона подпадают центральные органы государственной власти: Парламент, Президент Республики Молдова, Правительство, автономные органы публичной власти, специализированные органы центрального публичного управления, а также органы местного публичного управления — органы автономных территориальных единиц с особым правовым статусом, органы местного публичного управления. Впоследствии был разработан Регламент о процедурах обеспечения прозрачности в процессе разработки и принятия решений для обеспечения единообразного применения положений закона.

Прозрачность, подотчетность, участие граждан и доверие граждан к Правительству и местным органам власти продолжают оставаться основными проблемами. Республика Молдова была одной из первых стран в регионе, которая приняла методологию публикации открытых данных и институционализировала должность координатора открытых данных в каждом министерстве. Республика Молдова в настоящее время реализует четвертый национальный план действий по открытому управлению, основанный на принципах доступа к информации, открытых данных, участия граждан и прозрачности.

Центральные органы власти зачастую утверждают, что децентрализация, и особенно финансовая децентрализация, не может быть реализована в полном объеме, поскольку местные выборные представители не готовы обеспечивать эффективное и ответственное управление на своем уровне при соблюдении подотчетности. Это частично соответствует действительности. Крайне актуальным вопросом является политическая культура на местном уровне — избыточная политизация общественной жизни создает угрозу того, что вместо совместной работы местных органов власти и общества над решением проблем населения возникнет политическая поляризация.

Существенным барьером для обеспечения открытости и подотчетности органов государственной и муниципальной власти гражданам является относительно ограниченное участие граждан в общественно-политической жизни. Такая ситуация возникает отчасти из-за того, что вопрос участия граждан в процессах принятия государственных решений и управления государством на центральном и местном уровнях определены законом недостаточно. Однако в действительности граждане не всегда готовы выступать в защиту собственных прав и интересов, особенно на местном уровне, а также осуществлять контроль за деятельностью местных выборных органов.

Согласно данным опросов, уровень доверия граждан к местным органам власти значительно ниже в столице и других городских агломерациях по сравнению с сельской местностью. Тем не менее доверие к органам местного самоуправления достаточно высоко по сравнению с другими общественными институтами — местное самоуправление входит в «тройку лучших» вместе с церковью и вооруженными силами.

### **Степень и формы вовлеченности граждан в процессы принятия государственных решений и управления государством**

Одним из важных законов, который определяет степень и формы вовлеченности граждан в процессы принятия государственных решений и управления государством, является Закон о прозрачности процесса принятия решений. Органы публичной власти в соответствии с данным законом проводят консультации с гражданами, созданными в соответствии с Законом объединениями, иными заинтересованными

ми сторонами по проектам нормативных и административных актов, которые могут иметь социальные, экономические, природоохранные последствия (для образа жизни и прав человека, для культуры, здоровья и социальной защиты, для местных сообществ и общественных услуг). Органы публичной власти в соответствии с Законом обязаны принимать в зависимости от обстоятельств необходимые меры для обеспечения возможности участия граждан и объединений, иных заинтересованных сторон в процессе принятия решений.

Участие в процессе принятия решений означает, что общественность, в особенности гражданское общество, а также другие заинтересованные стороны и участники должны иметь возможность участия в разработке политики и законодательства, которые затрагивают или могут затрагивать их интересы. Эффективное гражданское участие и прозрачный процесс принятия решений способствуют повышению качества решений, принимаемых на политическом и законодательном уровне, расширяют возможности для их успешной реализации и служат повышению общественного доверия к государственным учреждениям.

Представительная демократия и открытый, прозрачный процесс принятия решений включают в себя эффективный и регулярный диалог и участие объединений граждан в разработке и анализе политики и практики органов государственной власти, а также законов и изменений в законодательстве. В частности, открытые и прозрачные процессы принятия решений должны вести к эффективному и подлинному участию тех объединений граждан, чьи интересы в первую очередь зависят от обсуждаемых политических и законодательных решений. Право на участие в ведении общественных дел также подразумевает право на то, чтобы критиковать органы государственной власти и выдвигать предложения по улучшению их деятельности, а также привлекать внимание к любым аспектам их деятельности, которые могут воспрепятствовать продвижению, защите или осуществлению прав человека и основных свобод.

Органы государственной власти также обязаны активно подключать общественные объединения к участию в осуществлении надзора над работой государственных учреждений и ведомств. НПО могут внести свой вклад в процесс принятия решений благодаря накопленным знаниям и независимой экспертизе. Это способствует тому, что органы управления на всех уровнях от местного и регионального до национального, а также международные организации используют соответствующий опыт и компетенции НПО для оказания помощи в разработке и осуществлении политики. НПО пользуются уникальным доверием со стороны своих членов и общества в целом, для того чтобы отражать проблемы, представлять их интересы и добиваться участия в политике, внося тем самым важнейший вклад в развитие государственных и местных публичных политик.

## Заключение

Анализируя путь, пройденный Республикой Молдова за годы независимости в государственном строительстве, эволюции общественных отношений, становлении и развитии системы управления, можно сформулировать следующие *выводы*:

- пройден значительный путь в направлении демократизации молдавского общества и институционализации системы управления, основанной на принципах плюрализма, разделения и сотрудничества властей, учета интересов местных сообществ в организации и осуществлении процесса удовлетворения общественных потребностей;
- в соответствии с Конституцией Республика Молдова является суверенным, независимым, единым и неделимым государством. Провозглашая Республику Молдова демократическим правовым государством, Конституция признает, что достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются государством;
- высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства является Парламент. Главой государства является Президент Республики Молдова. Он представляет государство и является гарантом суверенитета, национальной независимости, единства и территориальной целостности страны. Проведение внутренней и внешней политики государства и осуществление общего руководства публичным управлением обеспечивается Правительством;
- система судебных инстанций в Республике Молдова состоит из Высшей судебной палаты, апелляционных палат и судов. Для отдельных категорий судебных дел могут действовать, согласно закону, специализированные суды. Судьи судебных инстанций назначаются Президентом Республики Молдова по представлению Высшего совета магистратуры, судьи Высшей судебной палаты назначаются Парламентом по представлению Высшего совета магистратуры;
- процесс становления за годы независимости актуальной системы местного публичного управления прошел под знаком переосмысления роли местных органов власти в национальной системе публичного управления. В результате местное публичное управление приобрело особый статус, отличный от центрального государственного управления, и основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения;
- внедрена новая, адаптированная к вновь возникшим потребностям модель государственной службы, способная работать в новых демократических условиях, основанных на плюрализме, многопартийности, конкурентности и транспарентности;

- разработана и внедряется модернизированная система подготовки и переподготовки кадров для государственного и местного публичного управления, были разработаны национальные квалификационные стандарты по подготовке и профессиональному развитию государственных служащих;
- активно применяются в публичном управлении информационные технологии, которые способствуют повышению качества публичных услуг, делают управленческую деятельность более эффективной и облегчают осуществление демократического участия граждан, что ведет к улучшению взаимодействия органов публичного управления и граждан;
- принят ряд нормативных и институциональных мер, направленных на создание эффективной системы прозрачности принятия решений, обеспечение вовлечения гражданского общества в процесс принятия решений.

В заключение отметим, что европейская интеграция является приоритетной стратегической целью внешней и внутренней политики Республики Молдова и гарантом дальнейшего развития и модернизации страны согласно положениям Соглашения об ассоциации между Европейским союзом и Республикой Молдова, подписанного в 2014 году.

### Литература

- Вехи молдавской государственности. Кишинев, 2000.
- Иванов В.М. Конституционное право Республики Молдова. Часть I. Кишинев, 1996.
- Иванов В.М. Конституционное право Республики Молдова. Часть II. Кишинев, 1997.
- Мартыничук Е.Г. Судебная власть в Республике Молдова. Кишинев, 1999.
- Anuarul statistic al Republicii Moldova, 2019.
- Arseni A. Drept constituțional și instituții politice, Teoria Constituției. Chișinău, 1997.
- Cornea Sergiu. Organizarea teritorială a puterii locale în Republica Moldova: concept, mecanisme, soluții. Editura Academiei Române – Istros, București-Brăila, 2017.
- Guceac Ion. Evoluția constituționalismului în Republica Moldova. Chișinău, 2000.
- Guceac Ion, Costachi Gheorghe. Fenomenul constituționalismului în evoluția Republicii Moldova spre statul de drept. Chișinău, 2003.
- Guceac Ion. Constituția la răscruce de mileniu. Ediția a II-a. București, Editura Academiei Române, 2016.
- Șimboteanu Aurel. Administrația publică locală. În: Republica Moldova pe calea modernizării. Studiu enciclopedic. Chișinău, 2015.
- Șimboteanu Aurel. Organiparea administrativ-teritorială. În: Republica Moldova. Enciclopedie. Ediție consacrată Aniversării a 25-cea de la adoptarea Declarației de Independență a Republicii Moldova. AȘM, 2016.
- Varzari Pantelimon. Istoria politică a Republicii Moldova. Chișinău, 2019.

### References

- Milestones of Moldovan statehood. Chisinau. 2000. In Russian
- Ivanov V. M. Constitutional law of the Republic of Moldova. Part I. Chisinau. 1996. In Russian
- Ivanov V. M. Constitutional law of the Republic of Moldova. Part II. Chisinau. 1997. In Russian
- Martynchik E. G. Judicial power in the Republic of Moldova. Chisinau. 1999. In Russian
- Statistical Yearbook of the Republic of Moldova. 2019. In Romanian
- Arseni A. Constitutional law and political institutions. The theory of the Constitution. Chisinau. 1997. In Romanian
- Cornea Sergiu. Territorial organization of local power in the Republic Moldova: concept, mechanisms, solutions. Romanian Academy Publishing House – Istros, Bucharest-Brăila, 2017.
- Guceac Ion. The evolution of constitutionalism in the Republic of Moldova. Chisinau. 2000. In Romanian
- Guceac Ion, Costachi Gheorghe. The phenomenon of constitutionalism in the evolution of the Republic of Moldova to the rule of law. Chisinau. 2003. In Romanian
- Guceac Ion. The constitution at the crossroads of the millennium. Second edition. Bucharest. Romanian Academy Publishing House. 2016. In Romanian
- Șimboteanu Aurel. Administrative-territorial organization. In: Republic of Moldova. Encyclopedia. An edition dedicated to the 25th Anniversary of the adoption of the Declaration of Independence of the Republic of Moldova. ASM. 2016. In Romanian
- Șimboteanu Aurel. Local Public Administration. In: Republic of Moldova on the path of modernization. Encyclopedic study. Chisinau, 2015.
- Varzari Pantelimon. The political history of the Republic of Moldova. Chisinau. 2019. In Romanian





**ЛАТВИЙСКАЯ  
РЕСПУБЛИКА**

**LATVIJAS REPUBLIKA**

# ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА. ЛАТВИЙСКАЯ РЕСПУБЛИКА

**ИРИНА СЕННИКОВА**, магистр английской филологии, магистр управления, доктор управления, декан факультета бизнеса и экономики

Высшая школа бизнеса, искусств и технологий RISEBA (ул. Межа 3, Рига, LV-1048, Латвия)

**ЭЛИНА ДУБИНСКА**, магистр международного бизнеса, докторант, научный сотрудник, заведующая ректоратом

Высшая школа бизнеса, искусств и технологий RISEBA (ул. Межа 3, Рига, LV-1048, Латвия)

**Аннотация:** Статья посвящена вопросам государственного строительства Латвийской Республики после обретения независимости. Авторы отмечают, что страна во многом унаследовала особенности нормативного правового регулирования Латвии периода независимости с 1918 года и до момента вхождения ее в состав СССР. Сегодня, будучи членом Европейского союза, Латвия ориентирована в вопросах государственного строительства на европейские стандарты.

Проходящие в стране административные реформы направлены на соблюдение прав и свобод граждан, на достижение открытости и устойчивого развития, на внедрение цифровых технологий в государственное и муниципальное управление. При этом отмечается, что пока вовлеченность граждан в процессы государственного и муниципального управления нельзя назвать высокой, а уровень доверия значителен только в отношении муниципальных органов власти. Анализ и оптимизация процессов, а также устранение дублирующих действий, снижение административного бремени стали важной частью работы государственной администрации. Качество и доступность государственных услуг для населения постоянно улучшается в соответствии с планом реформирования государственного управления.

**Ключевые слова:** Латвийская Республика, президент, кабинет министров, Конституция Латвийской Республики, государственное и муниципальное управление

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

**IRINA SENNIKOVA**, Master of Arts in English Philology, MBA and MSc in Management, Ph.D. in Management, Dean of the Faculty of Business and Economics

RISEBA University of Applied Sciences (3, Mezha Street, LV-1048, Riga, Republic of Latvia)

**ELINA DUBINSKA**, Master of International Business, Doctoral Student, Researcher, Head of the Rector's Office

RISEBA University of Applied Sciences (3, Mezha Street, LV-1048, Riga, Republic of Latvia)

**Abstract:** The article studies the issues of state formation of the Republic of Latvia after gaining independence. The authors note that Latvia has retained the features of the normative legal regulation of the period of its independence as it was in 1918 and until the country became a part of the USSR. Today, as a member of the European Union, Latvia is oriented towards modern European standards of state-building.

The ongoing administrative reforms are aimed at observing the rights and freedoms of citizens, achieving openness and sustainable development, and introducing digital technologies into state and municipal administration. The authors also note the low involvement of citizens in the processes of state and municipal administration, while municipal authorities maintain a fairly high level of trust among citizens. Analysis and optimization of processes, elimination of duplication of actions among state institutions, as well as reduction of the administrative burden have become an important part of the work of public administration. Also, according to the plan for reforming public administration, the quality and availability of public services for the population are constantly improving.

**Keywords:** The Republic of Latvia, president, cabinet of ministers, Constitution of the Republic of Latvia, state and municipal administration

### Общая характеристика страны

Латвийская Республика расположена в Северной Европе и является одним из трех балтийских государств, расположенных на восточном берегу Балтийского моря. Латвия граничит с Эстонией на севере, Литвой — на юге, Россией — на востоке и Беларусью — на юго-востоке. Кроме того, Латвия имеет морскую границу со Швецией на западе<sup>1</sup>.

Площадь Латвии составляет 64 589 км<sup>2</sup>. Преимущественно это равнинный ландшафт, состоящий из пляжей, рек, болот и лесов. В Латвии четыре основных региона: Западная Латвия (Курземе), Восточная Латвия (Латгалия), Северная Латвия (Видземе) и Южная Латвия (Земгале). В стране умеренный сезонный климат. Балтийское море смягчает климат, хотя в стране есть четыре различных сезона и бывают снежные зимы. Латвия — одна из самых зеленых стран Европы. Половина ее территории покрыта лесами, что делает ее четвертой страной в Европе по количеству лесов, где на каждого жителя приходится 1,4 га леса. Длина морской береговой линии составляет 498 км, а

общая длина рек Латвии — 38 400 км. Латвия занимает четвертое место в Европейском союзе по запасам пресной воды. Среди интересных фактов о природе Латвии можно отметить, что в городе Кулдига находится самый широкий природный водопад в Европе Вентас-Румба, его ширина — 249 м. В Латвии есть уникальные девонские образования красного песчаника, которые являются единственными образованиями, обнаруженными вдоль Балтийского моря. В Латвии также находится самый северный виноградник под открытым небом, который зарегистрирован в Книге рекордов Гиннеса<sup>2</sup>.

По данным на 2020 год, население Латвии составляет 1,88 млн человек. Столица и крупнейший город Латвии — Рига, которая в 2014 году была культурной столицей Европы. Второй по величине город — Даугавпилс, который является родиной выдающегося американского художника Марка Ротко (1903–1970). Другие известные крупные города Латвии — Лиепая, Елгава и Юрмала. Латвия — многонациональное государство, здесь проживают 62,2% латышей, 25,2% русских, 3,2% белорусов, 2,2% украинцев, 2,1% поляков, 1,2% литовцев и 3,8% других, в

## ЛАТВИЙСКАЯ РЕСПУБЛИКА



**64 589 км<sup>2</sup>**

122-е место в мире



**1 880 000 человек**

152-е место в мире (2020)



Латвийская Республика расположена в Северной Европе и является одним из трех балтийских государств, расположенных на восточном берегу Балтийского моря. Латвия граничит с Эстонией на севере, Литвой — на юге, Россией — на востоке и Беларусью — на юго-востоке. Кроме того, Латвия имеет морскую границу со Швецией на западе.



Латвия — многонациональное государство, здесь проживают 62,2% латышей, 25,2% русских, 3,2% белорусов, 2,2% украинцев, 2,1% поляков, 1,2% литовцев и 3,8% других, в том числе неопределенных национальностей.



том числе неопределенных национальностей<sup>3</sup>. Официальный язык в Латвии — латышский, который принадлежит к индоевропейской группе языков. Латышский и литовский — единственные сохранившиеся балтийские языки. Латышский является родным языком для 62% населения. Примерно для 36% населения основным языком общения является русский. Английский язык также достаточно широко распространен, особенно в бизнесе и туризме<sup>4</sup>.

Латвия — демократическое суверенное государство, парламентская республика, которая в 2018 году отметила свое столетие. Как независимое государство оно впервые было создано 18 ноября 1918 года, когда Латвия отделилась от Российской империи и провозгласила независимость после Первой мировой войны. До 1991 года Латвия входила в состав Советского Союза как Латвийская ССР. 4 мая 1990 года в результате «песенной революции» была подписана Декларация о восстановлении независимости Латвийской Республики, которая фактически была провозглашена 21 августа 1991 года.

Несмотря на иностранное правление с XIII по XX век, латышский народ на протяжении поколений

1 <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/lg.html>

2 <https://www.nationsonline.org/oneworld/latvia.htm>

3 <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1299949713&Country=Latvia&topic=Summary&subtopic=Basic+data>

4 <https://www.liaa.gov.lv/en/invest-latvia/latvia-facts>



через язык и музыкальные традиции сохранял свою идентичность. В настоящее время усилиями министерства культуры латышское культурное наследие собрано в Культурный канон Латвии, который объединяет самые выдающиеся памятники материальной и нематериальной культуры и произведения искусства в следующих областях: народные традиции, архитектура и дизайн, исполнительское искусство, изобразительное искусство, литература, музыка, кино. Канон содержит как старые, так и новые культурные ценности, такие как Праздник песни или песни Раймонда Паулса.

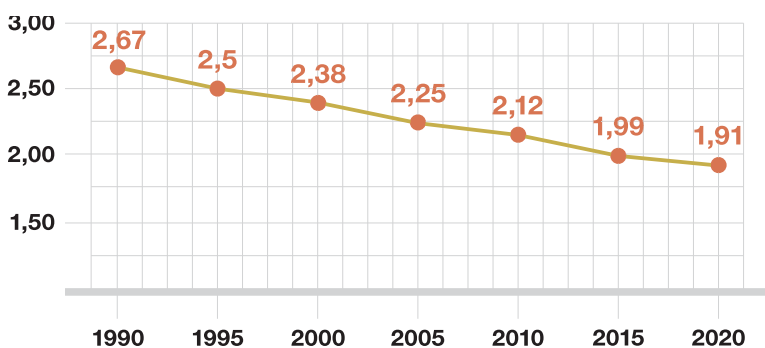
Латвия — страна с развитой экономикой и высоким уровнем доходов, занимает 39-е место в Индексе человеческого развития. Она показывает хорошие результаты при измерении гражданских свобод, свободы прессы, свободы Интернета, демократического управления, уровня жизни и миролюбия. Латвия является членом Европейского союза, еврозоны, НАТО, Совета Европы, Организации Объединенных Наций, Совета государств Балтийского моря, МВФ, NB8, NIB, ОЭСР, ОБСЕ и ВТО. Как полноправный член еврозоны Латвия начала использовать евро в качестве валюты 1 января 2014 года, заменив латвийский лат.

Площадь Латвии — 64,589 км<sup>2</sup>, население страны — 1 881 232 человек (2020). Исследование труда

**Рисунок 1. Динамика численности населения, 1990–2020\***

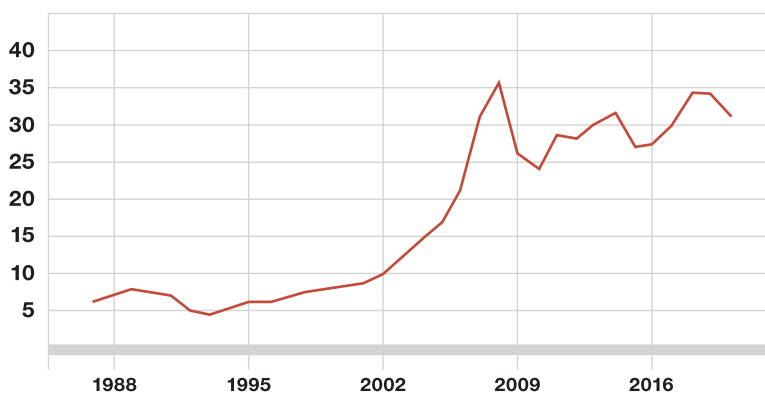
**Figure 1. Population dynamics, 1990–2020**

\* [https://data1.csb.gov.lv/pxweb/en/iedz/iedz\\_iedzskaits\\_ikgad/ISG010.px/](https://data1.csb.gov.lv/pxweb/en/iedz/iedz_iedzskaits_ikgad/ISG010.px/)



**Рисунок 2. Валовой внутренний продукт (ВВП) в Латвии**

**Figure 2. Gross Domestic Product (GDP) in Latvia**



ОЭСР (OECD Labour survey 2016) обнаружило шокирующий факт: за последние 25 лет население Латвии сократилось на 25%<sup>5</sup>. При этом численность населения продолжает снижаться и имеет негативную тенденцию прироста в размере 0,8 %, представляя собой серьезную угрозу для дальнейшего развития (рисунок 1).

Согласно последним данным Центрально-го статистического управления Латвии (ЦСУ), на начало 2020 года население Латвии составляло 1 млн 908 тыс. человек, что на 12,3 тыс. человек меньше, чем год назад. В 2019 году в результате международной долгосрочной миграции население страны сократилось на 3,4 тыс. человек, что является самым низким показателем с 1989 года, тогда как отрицательный естественный прирост привел к сокращению на 8,9 тыс. человек. Согласно информации Центрального статистического управления Латвии, с 2008 по 2016 год количество эмигрантов превышало количество иммигрантов, в то время как по мере сокращения эмиграции отрицательный естественный прирост, зарегистрированный за последние три года, превышал отрицательную разницу в миграционных потоках. За последние три года общая численность населения страны сокращалась медленнее — спад, зарегистрированный в прошлом году, составил 0,64 % (по сравнению с 0,74 % в 2018 году и 0,81 % в 2017 году)<sup>6</sup>.

#### **Природный и ресурсный потенциал.**

Латвия не имеет множества ценных природно-ископаемых ресурсов. Лес является одним из главных природных достояний. Тем не менее большие залежи таких материалов, как известняк, который используется для производства цемента, гипс, высококачественная глина, доломит, торф, строительные материалы, включая гравий и песок, удовлетворяют местные потребности. Рыба Балтийского моря — еще один потенциальный экспортный ресурс. Янтарь — куски окаменелой сосновой смолы возрастом миллион лет — часто встречается на пляжах Балтийского моря и пользуется большим спросом в ювелирной отрасли.

**Экономическое положение Латвийской Республики.** ВВП в Латвии (рисунок 2) составлял в среднем 16,98 млрд долл. США с 1987 до 2019 года, достигнув максимума в 35,66 млрд в 2008 году, рекордно низкий уровень в 4,50 млрд долл. США был отмечен в 1993 году. Согласно официаль-

5 <https://data.oecd.org/latvia.htm> - profile-development

6 <https://www.csb.gov.lv/en/statistics/statistics-by-theme/population/number-and-change/search-in-theme/2694-number-population-latvia-2019>



ным данным Всемирного банка, валовой внутренний продукт в Латвии в 2019 году составил 34,12 млрд долл. США. ВВП Латвии составляет 0,03 % мировой экономики<sup>7</sup>.

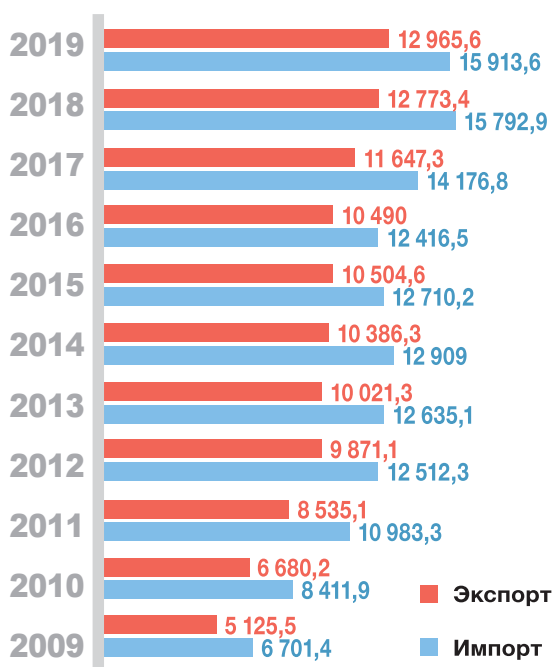
Импорт и экспорт в Латвии (рисунок 3) значительно выросли за 10 лет, достигнув 12 965,6 млн долл. США по экспорту и 15 913,6 млн долл. США по импорту<sup>8</sup>.

В 2019 году дерево и изделия из древесины, а также оборудование и механические устройства, электрооборудование являлись наиболее значимыми группами в экспорте латвийских товаров и составляли 17,3 и 16,5% соответственно от общего латвийского экспорта. За ними следовал экспорт приготовленных пищевых продуктов, цветных металлов и химических продуктов (рисунок 4)<sup>9</sup>.

Самыми важными товарами среди латвийского импорта были машины и механические устройства, составляющие 20,1% от общего объема импорта; транспортные средства — 12,9% и химическая продукция — 9,9% (рисунок 5)<sup>10</sup>.

Рисунок 3. Товарооборот Латвии, 2009–2019 годы

Figure 3. Latvia trade turnover, 2009–2019



7 <https://tradingeconomics.com/latvia/gdp>

8 [https://data.csb.gov.lv/pxweb/en/atirdz/atirdz\\_atirdz\\_istern/AT020c.px/](https://data.csb.gov.lv/pxweb/en/atirdz/atirdz_atirdz_istern/AT020c.px/)

9 <https://www.liaa.gov.lv/en/foreign-trade-statistics>

10 <https://www.liaa.gov.lv/en/foreign-trade-statistics>

Рисунок 4. Структура экспорта (февраль 2019 года)

Figure 4. Export structure (February 2019)



Рисунок 5. Структура импорта (февраль 2019 года)

Figure 5. Import structure (February 2019)



**Политическая система Латвийской Республики.** Согласно Конституции (Сатверсме), Латвия является парламентской республикой, в которой суверенная власть принадлежит народу. Народ представлен однопалатным парламентом (Сеймом), состоящим из 100 членов, избираемых на всеобщих, равных, прямых, тайных и пропорциональных выборах на четырехлетний период. Для политических партий существует пятипроцентный барьер прохождения в Сейм (для участия в распределении мандатов списку необходимо набрать 5% от участвовавших в выборах по стране в целом).

Главой государства является Президент, избираемый простым большинством Сейма закрытым голосованием на четыре года.

Исполнительную власть осуществляет правительство Латвии — Кабинет министров. Кабинет формируется лицом, которое выбирает президент государства и утверждается Сеймом. Главой правительства является премьер-министр.

Судьи утверждаются в должности Сеймом. Существует Конституционный суд из семи судей, назначаемых на 10 лет. Судьи остальных судов по прохождении испытательного срока утверждаются в должности до достижения 65 лет. Существует три уровня судов общей юрисдикции (по гражданским и уголовным делам) — районные (городские), окружные и Верховный суд, а также с 2004 года — Административный районный суд (первой инстанции) и Административный окружной суд (апелляционный). Кассационные жалобы по административным делам рассматривает Верховный суд.

#### Позиция Латвии в международных рейтингах

**Индекс глобальной конкурентоспособности Латвии (GCI RAN).** Латвия занимает 41-е место из 140 стран, включенных в рейтинг глобальной конкурентоспособности за 2019 год, опубликованный Всемирным экономическим форумом (рисунок 6). Она уступает в конкурентоспособности своим балтийским соседям — Литве и Эстонии, которые занимают 31-ю и 39-ю позиции соответственно<sup>11</sup>.

**Индекс Doing Business.** Согласно последним ежегодным рейтингам Всемирного банка, Латвия занимает 19-е место среди 190 экономик по легкости ведения бизнеса (рисунок 7). По сравнению с 2018 годом рейтинг Латвии не изменился<sup>12</sup>.

**Динамика индексов компонентов ИЧР в Латвии за 1990—2018 годы.** Значение ИЧР Латвии на 2018 год составляло 0,854, благодаря чему Латвия попала в категорию стран с очень высоким уровнем человеческого развития, расположившись на 39-й позиции из 189 стран и территорий (рисунок 8). В период

с 1990 по 2018 год значение ИЧР Латвии увеличилось с 0,698 до 0,854, что составляет 22,3 %. В период с 1990 по 2018 год ожидаемая продолжительность жизни в Латвии при рождении увеличилась на 6,1 года, средняя продолжительность обучения увеличилась на 5,3 года, а ожидаемая продолжительность обучения увеличилась на 3,3 года. В период с 1990 по 2018 год ВВП на душу населения в Латвии увеличился примерно на 86,8 %<sup>13</sup>.

13 [http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr\\_theme/country-notes/LVA.pdf](http://hdr.undp.org/sites/all/themes/hdr_theme/country-notes/LVA.pdf)

Рисунок 6. Индекс глобальной конкурентоспособности (GCI RANK, 2010–2019)

Figure 6. Global Competitiveness Index (GCI RANK, 2010–2019)

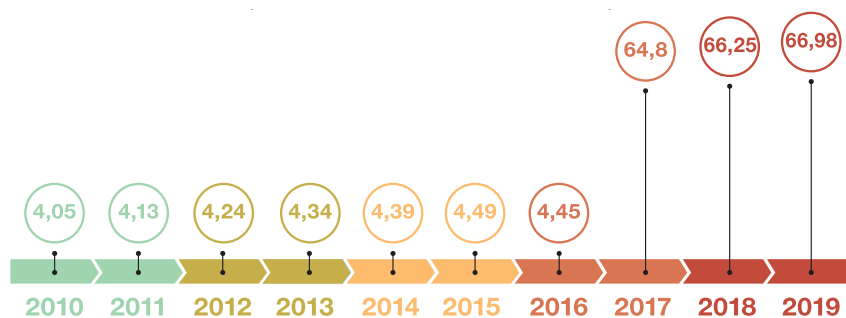


Рисунок 7. Индекс DOING BUSINESS (2010–2019)

Figure 7. DOING BUSINESS Index (2010–2019)

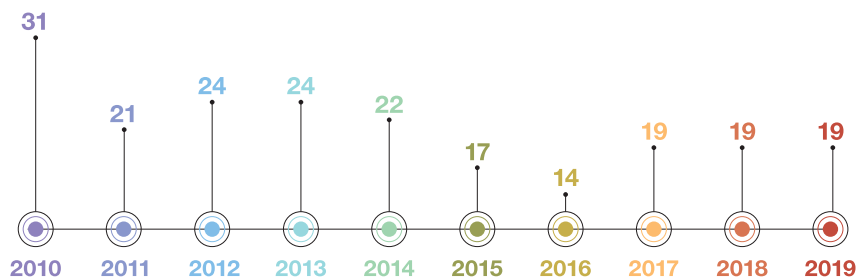
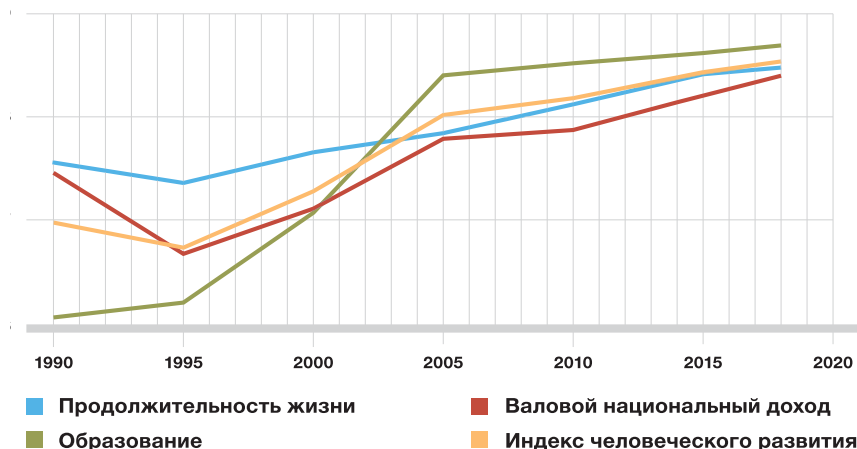


Рисунок 8. Индекс человеческого развития (1990–2018)

Figure 8. Human Development Index (1990–2018)



11 <https://tradingeconomics.com/latvia/competitiveness-rank>

12 <https://tradingeconomics.com/latvia/ease-of-doing-business>

**Динамика показателей WGI.** Все показатели WGI имеют схожую тенденцию, за исключением индекса политической стабильности и отсутствия насилия / терроризма, который, как показано на графике, достиг очень низкого значения в 1998 и 2008 годах (рисунок 9)<sup>14</sup>.

### Условия, факторы, перспективы обеспечения развития страны

Развитие Латвии, страны с небольшой открытой экономикой и ограниченными природными ресурсами, во многом зависит от внешней среды и глобальных тенденций. В среднесрочной перспективе экономические преимущества Латвии основаны на достигнутой макроэкономической стабильности, в результате которой повысились кредитные рейтинги страны, а также на эффективности запланированных программ помощи структурных фондов ЕС и улучшении бизнес-среды.

Восстановившись после экономического кризиса, экономический рост Латвии с 2011 по 2018 год превысил средний показатель по ЕС и увеличивался в этот период в среднем на 3,5 % в год. В 2019 году рост замедлился до 2,5 %, и уже сейчас очевидно, что влияние COVID-19 окажет на него значительное негативное влияние. Вспышка коронавируса приостановила всю нормальную политическую и экономическую деятельность, привела к принятию существенных мер социального дистанцирования и введению чрезвычайного положения. Министерство экономики прогнозирует, что, как следствие, экономический рост будет существенно ограничен, а производство в 2020 году резко сократится — до минус 10 %<sup>15</sup>.

Но, несмотря на внешние экономические и политические вызовы, Латвия продолжает свое развитие, в основе которого лежит стратегия устойчивого

развития до 2030 года, известная как LATVIA-2030. Она была разработана в 2010 году как ответ на глобальные вызовы с целью обеспечения устойчивого развития страны. Стратегия определила семь стратегических приоритетов: развитие культурного пространства, инвестиции в человеческий капитал, смену парадигмы в образовании, инновационную и экоэффективную экономику, природу как капитал будущего, перспективу пространственного развития, инновационное управление и участие общества в управлении государством<sup>16</sup>.

В рамках реализации стратегии в стране продолжается процесс реформ, основными из которых являются реформа здравоохранения, территориально-административная реформа и реформа образования, успех которых, как предполагается, окажет значительное влияние на дальнейшее развитие страны.

### Система органов государственной власти.

#### Принципы и особенности организации местного самоуправления

**Правительство Латвии.** В соответствии с Конституцией Латвийской Республики Латвия является

Рисунок 10. Структура правительства Латвии

Figure 10. Latvia government structure



### МИНИСТЕРСТВА














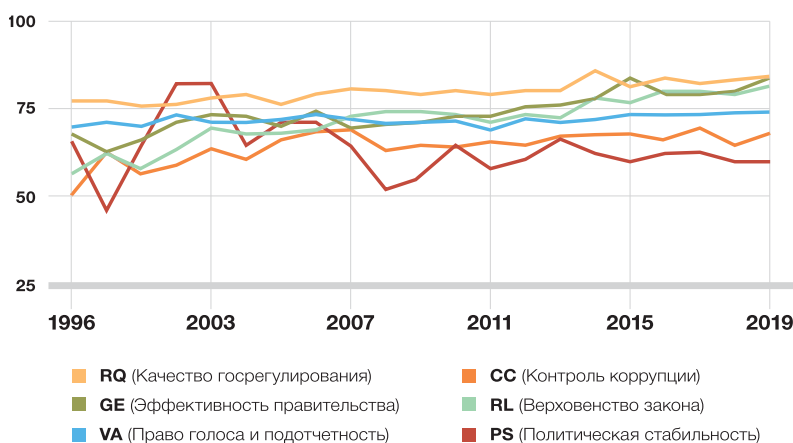
-  Министерство обороны
-  Министерство юстиции
-  Министерство иностранных дел
-  Министерство экономики
-  Министерство финансов
-  Министерство внутренних дел
-  Министерство образования и науки
-  Министерство культуры
-  Министерство благосостояния
-  Министерство транспорта
-  Министерство здравоохранения
-  Министерство охраны окружающей среды и регионального развития
-  Министерство сельского хозяйства

Рисунок 9. Рейтинг WorldWide Governance Indicators (WGI)

Figure 9. WorldWide Governance Indicators (WGI) Ranking



14 <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=worldwide-governance-indicators#>

15 [https://www.em.gov.lv/en/economic\\_development/ekonomiska\\_situacija/review\\_on\\_the\\_economic\\_development\\_of\\_latvia/](https://www.em.gov.lv/en/economic_development/ekonomiska_situacija/review_on_the_economic_development_of_latvia/)

16 [https://www.pkc.gov.lv/sites/default/files/inline-files/LIAS\\_2030\\_en\\_1.pdf](https://www.pkc.gov.lv/sites/default/files/inline-files/LIAS_2030_en_1.pdf)

парламентской республикой, где суверенная власть принадлежит народу. Народ представлен однопалатным парламентом — Сеймом, 100 членов которого избираются на всеобщих выборах на четырехлетний период. Сейм избирает Президиум, состоящий из председателя, двух заместителей и секретарей. Президиум затем непрерывно функционирует в течение мандата Сейма. Сейм простым большинством закрытым голосованием избирает президента сроком на четыре года. Президент является главой государства и представляет Латвию на международном уровне, назначает дипломатических представителей Латвии и принимает иностранных представителей.

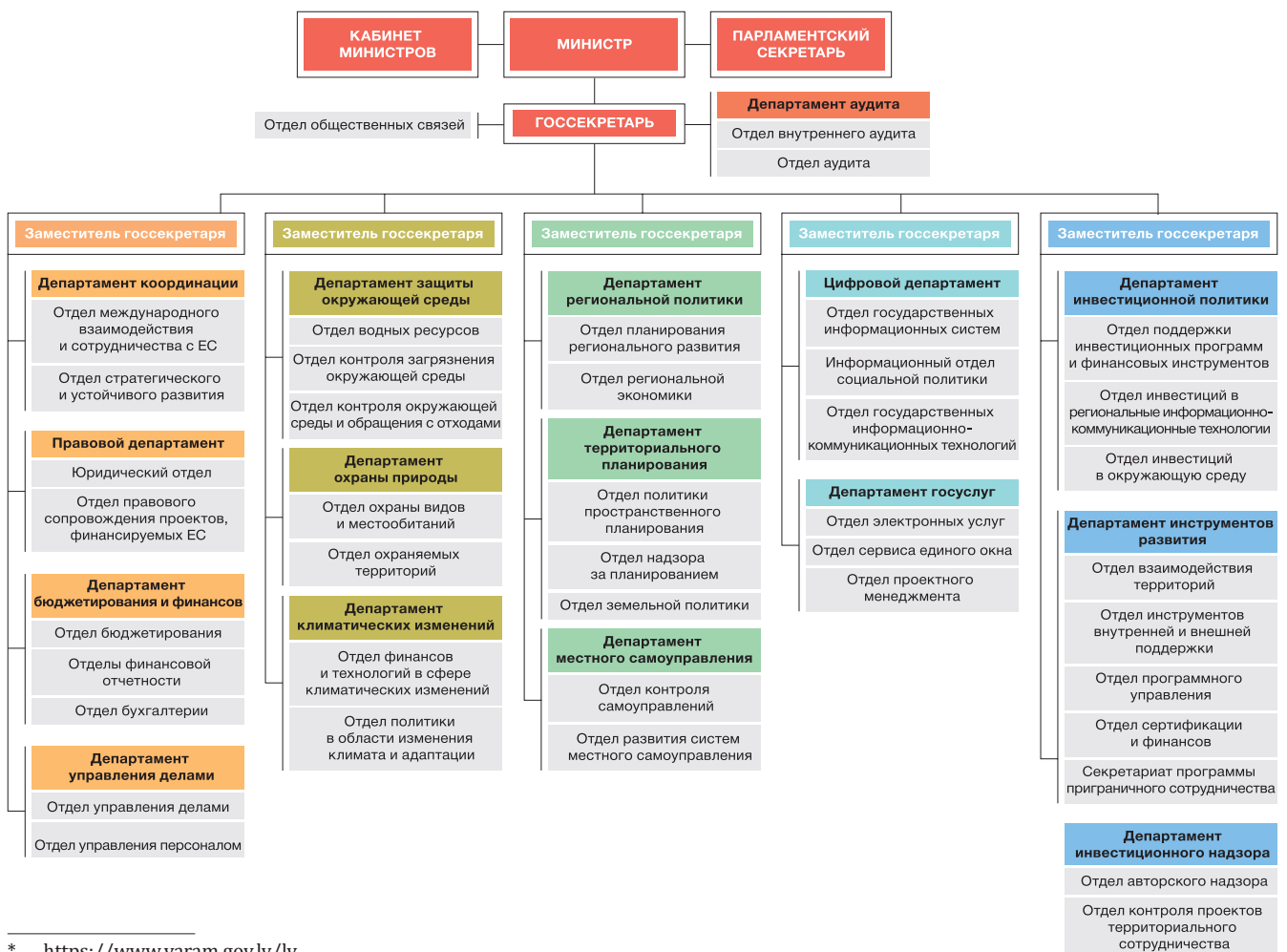
Исполнительная власть принадлежит правительству — Кабинету министров. Его формирует лицо, которое выбирает президент государства, и утверждает Сейм. Главой правительства является Президент министров. Как показано на **рисунке 10**, в Латвии тринадцать министерств. Министерство охраны окружающей среды и регионального развития контролирует все местные органы власти.

Министерство охраны окружающей среды и регионального развития отвечает за реализацию политики в трех областях: охрана окружающей среды, региональное развитие, а также информационно-коммуникационные технологии. В области регионального развития министерство реализует и оценивает региональную политику на государственном уровне, предоставляет методические рекомендации и контролирует процесс планирования территориального развития, а также обеспечивает развитие органов местного самоуправления и ведет надзор за ними. Общей целью является обеспечение хорошо сбалансированного и устойчивого развития страны (см. структуры министерства на **рисунке 11**).

Как говорится в Законе о местных органах власти, «местное самоуправление — это местная администрация, которая через органы представителей, избранных гражданами — городской или муниципальной совет, и созданные ими органы власти и учреждения, обеспечивает выполнение функций, предусмотренных законом, а также выполнение задач, поставленных Кабинетом министров в установленном законом

**Рисунок 11. Структура Министерства охраны окружающей среды и регионального развития\***

**Figure 11. The structure of the Ministry of environmental protection and regional development**



\* <https://www.varam.gov.lv/lv>



порядке, и добровольные инициативы самоуправления с соблюдением интересов государства и жителей соответствующей административной территории». После административно-территориальной реформы в Латвии в 2009 году страна была разделена на 110 муниципалитетов и девять городов, где все 110 самоуправлений имеют одинаковые полномочия, за исключением столицы Риги, которая выполняет ряд дополнительных функций. Региональные правительства, в свою очередь, добровольно организуются органами сотрудничества местных органов власти, что юридически закреплено в законодательстве<sup>17</sup>.

**Государственное управление.** В системе государственного управления первоначальным (основным) публичным лицом является Латвийская Республика, или государство. Латвийская Республика действует через свои органы (граждане, Сейм, Кабинет министров, Президент, Государственный контроль, Конституционный суд и суды) и учреждения. Органом, представляющим Латвийскую Республику, является Кабинет министров. Кабинет министров состоит из премьер-министра и приглашенных им министров. Задачи государственного управления Латвийской Республики реализуются через учреждения прямого управления. Сейм непосредственно может создавать административные учреждения на основании закона, например, Закона о Бюро по предупреждению и борьбе с коррупцией (принят 18 апреля 2002 года), Закона о Государственной инспекции труда (принят 19 июня 2008 года). На основании Закона об устройстве государственного управления создан Кабинет министров. Органами непосредственного управления являются министерства, Государственная канцелярия, Служба государственных доходов, Государственная полиция, Государственная пожарно-спасательная служба, Совет по конкуренции и т. д. На начало 2017 года в Латвии насчитывалось более 150 учреждений прямого управления. Учреждения Латвийской Республики и учреждения прямого управления не имеют статуса юридического лица, и по закону Латвийская Республика несет ответственность за осуществляемую ими деятельность. Латвийская Республика имеет собственные финансовые ресурсы (государственный бюджет) и другое имущество (движимое и недвижимое имущество и т. д.). Для более эффективного выполнения определенных задач государственного управления Латвийская Республика может учреждать производных публичных лиц. Наиболее типичными производными государственными образованиями являются самоуправления, государственные высшие учебные заведения, Банк Латвии, Комиссия по коммунальным услугам, Латвийская академия наук, Латвийская коллегия адвокатов и т. д. Производные государственные пред-

приятия действуют через промежуточные учреждения и органы (например, муниципальные школы, факультеты университетов и т. д.). Они имеют право учреждать производное государственное образование (например, в местном самоуправлении — совет). Производное государственное предприятие является юридическим лицом, поэтому оно может иметь собственный бюджет и активы. Производное публичное лицо отвечает за деятельность промежуточного. Если производное публичное предприятие не в состоянии покрыть свои финансовые обязательства, Латвийская Республика несет солидарную ответственность по своим обязательствам. Учреждения государственного управления находятся в институциональном подчинении — любое учреждение более низкого уровня подчиняется соответствующему учреждению более высокого уровня. Кабинет министров подчиняется производным публичным лицам в установленном законом объеме. В случаях, предусмотренных законом, публичные лица имеют право создавать общества капитала и приобретать в них участие, однако публичные общества капитала не относятся к институциональной системе государственного управления и являются отдельными юридическими лицами.

**Профессиональные организации.** Закон о государственной службе предусматривал, что интересы государства в переговорах с государственными служащими и созданными ими ассоциациями и профсоюзами представляет Совет государственной гражданской службы. В свою очередь, Закон о государственной гражданской службе больше не предусматривает такого условия, и сотрудники государственной администрации могут вступать как в профессиональные организации, так и в профсоюзы.

Профсоюз латвийских государственных учреждений, самоуправлений, предприятий и финансовых служащих объединяет служащих государственных и муниципальных учреждений, финансовых учреждений и предприятий и продолжает деятельность Латвийского профсоюза государственных служащих, основанного в 1920 году. Профсоюзы латвийских государственных учреждений, самоуправлений, предприятий и профсоюзов финансовых работников также расположены в министерствах и подведомственных учреждениях. С 1 января 2006 года сотрудникам полиции разрешено объединяться в профсоюзы, и в этом же году создан Объединенный полицейский союз полицейских. Данные, собранные Советом ЕС в 2018 году, показывают, что только около 12 % работников государственного управления Латвии объединены в профсоюзы<sup>18</sup>.

17 [https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/committee-regions\\_fi](https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/committee-regions_fi)

18 <https://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations/Countries/Latvia/Trade-Unions#:K:text=The%20LBAS%2C%20which%20had%2091%2C496,union%20density%20figure%20of%2011.8%25>

Внутренние аудиторы учреждений государственно-го управления объединяются в профессиональное объединение «Институт внутренних аудиторов», менеджеры по персоналу могут объединиться, например, в Латвийскую ассоциацию управления персоналом.

**Общественная информация, периодические издания.** В 1998 году Кабинет министров своим распоряжением наложил на учреждения государственного управления обязанность готовить годовые публичные отчеты, чтобы информировать общественность о целях учреждения, расходуемом бюджете и общих результатах деятельности. Первоначально годовые отчеты готовились в печатной форме, постепенно наметился переход к электронным отчетам, доступным на веб-сайтах учреждений. Информационный бюллетень «Новая администрация» (1999–2003 годы) Управления государственной гражданской службы содержал информацию о текущих событиях в государственной администрации и государственной службе. Анализ проблем, связанных с функционированием государственного управления, доступен в издании «Слово юриста», выходящем с 1995 года<sup>19</sup>.

База данных документов планирования политики POLSIS<sup>20</sup> была создана в 2002 году, чтобы собрать все документы планирования политики в одном месте.

В базе данных учреждений прямого государственного управления в одном общедоступном месте хранится информация об учреждениях прямого государственного управления, то есть об учреждениях прямого управления, находящихся под надзором и подчинением<sup>21</sup>.

База данных исследований и публикаций<sup>22</sup> содержит исследования, заказанные государственными учреждениями. Все проекты правовых актов можно проследить, начиная с момента их внесения на собрании госсекретарей до рассмотрения Кабинетом министров<sup>23</sup>.

**Министерства.** Министерство — это сфера компетенции исполнительной власти, в которой член Кабинета министров осуществляет управление и несет политическую ответственность. В узком, институциональном смысле министерство является высшим учреждением соответствующего сектора государственного управления. Министерство организует и координирует исполнение законов и других нормативных актов, а также участвует в разработке отраслевой политики.

*Краткая история становления.* После основания Латвийского государства в 1918 году было

создано десять министерств: министерство снабжения, министерство обороны, министерство иностранных дел, министерство финансов, министерство внутренних дел, министерство транспорта и труда, министерство школ, министерство торговли и промышленности, министерство юстиции и министерство сельского хозяйства. Первоначально это были не институционализированные учреждения, а правительственные ведомства, управляемые соответствующим министром. Постепенно в профильных министерствах сформировались департаменты, в которых появились штатные единицы. В 1925–1934 годах существовало девять министерств: Министерство иностранных дел, Министерство финансов, Министерство внутренних дел, Министерство образования, Военное министерство, Министерство транспорта, Министерство национального благосостояния, Министерство юстиции и Министерство сельского хозяйства. После восстановления независимости в 1990 году некоторые из министерств, созданных во время советского периода, были упразднены, но большинство министерств продолжало существовать. 7 июля 1993 года Сейм принял Закон «О восстановлении закона «Об устройстве Кабинета министров» от 1 апреля 1925 года», согласно которому Кабинет министров состоит из 12 министров, которым подчиняются соответствующие министерства. Количество министерств с 2008 года определяется количеством министров, указанным в Законе о структуре Кабинета министров, и областью, переданной в их ведение. В настоящее время в Латвии насчитывается 13 министерств: Министерство обороны, Министерство иностранных дел, Министерство экономики, Министерство финансов, Министерство внутренних дел, Министерство образования и науки, Министерство культуры, Министерство благосостояния, Министерство транспорта, Министерство юстиции, Министерство здравоохранения, Министерство охраны окружающей среды и регионального развития, Министерство сельского хозяйства. Сферы ответственности министерств определены в регламенте министерства, который утверждается Кабинетом министров<sup>24</sup>.

*Характеристики деятельности.* Работу министерства возглавляет министр, который является высокопоставленным должностным лицом. Согласно Закону о структуре Кабинета министров, министр может назначить парламентского секретаря. Парламентский секретарь в соответствии с компетенцией члена Кабинета министров поддерживает отношения с Сеймом и его комиссиями, представляет соответствующего члена Кабинета министров в законодательном процессе в Сейме, участвует в разработке и рассмотрении законопроектов, а также выполняет другие поручения члена Кабинета министров.

19 <https://juristavards.lv/>

20 <http://polsis.mk.gov.lv/>

21 <http://tpi.mk.gov.lv/ui/>

22 <http://petijumi.mk.gov.lv/>

23 <http://tap.mk.gov.lv/mk/tap/>

24 <https://enciklopedija.lv/skirklis/22285-valsts-p%C4%81rvalde-Latvij%C4%81>

Административным руководителем министерства является государственный секретарь — государственный служащий, который выполняет функции главы администрации учреждения (назначает и освобождает должностных лиц, управляет финансовыми ресурсами, выделенными на деятельность министерства, создает, ликвидирует и реорганизует структурные подразделения министерства и т. д.). Министерство состоит из нескольких структурных единиц (департаментов, отделов).

В ходе реформы государственного управления правительство создало специальные министерские посты и специальные секретариаты, которые административно выполняли специальные задачи и были приравнены к министерствам. Так, в разное время были созданы следующие секретариаты: секретариат министра по особым поручениям государственного управления и реформы местного самоуправления (1999–2002 годы); секретариат министра по особым поручениям по национальной реформе (2000–2003); секретариат министра по особым поручениям в области электронного правительства (2005–2009); секретариат министра по особым поручениям по социальной интеграции (2002–2009); секретариат министра по особым поручениям финансового управления Европейского союза (2006–2008); секретариат министра по особым поручениям по делам детей и семьи (2003–2004 годы).

У министерств есть учреждения, которые находятся в их прямом подчинении. Самое большое количество учреждений находится в подчинении Министерства образования и науки (МОН; в 2020 году — 52 учреждения прямого управления, большинство из которых были музеями и профессионально-техническими учебными заведениями)<sup>25</sup>, а наименьшее количество учреждений подчиняется Министерству иностранных дел.

**Независимые учреждения** — это такие учреждения государственного управления, которые в силу своих особых функций не подчиняются Кабинету министров или любому другому учреждению. В Латвии действуют следующие независимые учреждения: Банк Латвии, Комиссия рынка финансов и капитала, Комиссия по коммунальным предприятиям, Национальный совет по электронным СМИ, Аппарат омбудсмана и Центральная избирательная комиссия.

**Банк Латвии** — это производное публичное лицо, основной задачей которого является обеспечение стабильности цен. Банк Латвии также является членом Европейской системы центральных банков. Деятельность Банка Латвии регулируется Законом «О Банке Латвии» (принят 19 мая 1992 года), а также Протоколом 4 к Соглашению о функционировании Европейского союза «Об уставе Европейской систе-

мы центральных банков и Европейского центрального банка». Органом Банка Латвии является Совет Банка Латвии, председатель и члены которого назначаются Сеймом<sup>26</sup>.

**Комиссия рынка финансов и капитала** является производным публичным лицом, которое регулирует и контролирует деятельность финансового рынка и рынка капитала и его участников. Статус и функции Комиссии рынка финансов и капитала определены Законом о Комиссии рынка финансов и капитала (принят 1 июня 2000 года). Председатель и заместитель председателя Комиссии рынка финансов и капитала назначаются Сеймом, а остальные члены комиссии — председателем совета.

**Комиссия по коммунальным услугам** — это производная государственная структура, которая регулирует коммунальные услуги в секторах энергетики, электронных коммуникаций, почты, управления муниципальными отходами и водными ресурсами. Статус и функции Комиссии по коммунальным услугам определены Законом «О регулирующих органах в сфере коммунальных услуг» (принят 19 октября 2000 года). Органом комиссии по коммунальным услугам является совет, а его члены назначаются Сеймом.

**Национальный совет по электронным СМИ** — это производное публичное лицо, которое представляет общественные интересы в области электронных СМИ, а также организует государственные закупки и контролирует их исполнение, продвигает политику программ электронных СМИ в соответствии с национальными интересами Латвии и утверждает Национальную стратегию развития сектора электронных СМИ. Совет также следит за тем, чтобы в деятельности электронных СМИ соблюдалась Конституция Латвийской Республики, Закон об электронных СМИ (принят 12 июля 2010 года) и другие нормативно-правовые акты. Члены Национального совета по электронным СМИ назначаются Сеймом.

**Бюро омбудсмана.** Аппарат омбудсмана — государственное учреждение, возглавляемое должностным лицом, назначаемым Сеймом, — омбудсменом. Основная задача омбудсмана — способствовать защите прав человека и содействовать осуществлению государственной власти законным, эффективным образом и в соответствии с принципами надлежащего управления. Управление омбудсмана было создано в соответствии с Законом об Уполномоченном по правам человека (принят 6 апреля 2006 года). До этого Государственное бюро по правам человека выполняло функции, аналогичные Управлению омбудсмана<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> <https://www.izm.gov.lv/lv/ministrija/struktura/padotibas-iestades>

<sup>26</sup> <https://enciklopedija.lv/skirklis/22285-valsts-p%C4%81rvalde-Latvij%C4%81>

<sup>27</sup> <https://enciklopedija.lv/skirklis/22285-valsts-p%C4%81rvalde-Latvij%C4%81>



**Центральная избирательная комиссия** — государственное учреждение, основной задачей которого является подготовка и проведение выборов в Сейм, Европейский парламент, городские и уездные советы, а также референдумы. Председатель Центральной избирательной комиссии и семь членов избирательной комиссии избираются Сеймом, а один член из числа судей избирается Верховным судом на пленарном заседании. Центральная избирательная комиссия действует на постоянной основе, но ее члены переизбираются после каждых выборов в Сейм.

**Государственная канцелярия** — учреждение прямого управления, подчиненное премьер-министру, в задачу которого входит обеспечение работы Кабинета министров (организация заседаний Кабинета министров, обеспечение подготовки документов Кабинета, информирование общественности о работе Кабинета министров, подбор руководителей регулирующего органа).

Государственная канцелярия (канцелярия Временного правительства) была создана в ноябре 1918 года. В августе 1919 года Кабинет министров принял «Временное положение о Государственной канцелярии», но с апреля 1925 года статус Государственной канцелярии регулируется Законом о структуре Кабинета министров. Основной задачей Государственной канцелярии было ведение делопроизводства Кабинета министров и премьер-министра. После обретения независимости Государственная канцелярия была восстановлена в 1993 году с принятием Закона «О восстановлении Закона о Кабинете министров от 1 апреля 1925 года» (принят 15 июля 1993 года).

Статус и функции Государственной канцелярии определены Законом о структуре государственного управления, Законом об устройстве Кабинета министров и Законом о государственной гражданской службе. Государственную канцелярию возглавляет директор, а состоит она из канцелярии премьер-министра, канцелярии заместителя премьер-министра и структурных подразделений, назначаемых директором Государственной канцелярии. Школа государственного управления подчиняется Государственной канцелярии.

**Школа государственного управления** — это государственное учреждение, находящееся под контролем Государственной канцелярии и реализующее государственную политику в области образования государственных служащих, разрабатывающее учебные планы, учебные модули и курсы для государственных служащих в соответствии с приказом Государственной канцелярии на текущий год, координирующее и обеспечивающее процесс обучения государственных служащих.

Школа государственного управления была основана в 1993 году как учреждение, которое должно обеспечивать повышение квалификации и подготовку к квалификационным экзаменам. Закон «О государственной службе» предусматривал, что

Школа также будет принимать квалификационные экзамены для государственных служащих. С принятием Закона о государственной гражданской службе изменились и функции Школы государственного управления, так как изменилась система государственной гражданской службы в Латвии. Статус и функции Школы государственного управления определены в Законе о государственной гражданской службе<sup>28</sup>.

**Управление государственной гражданской службы** в 1993–2008 годах было органом государственного управления, который реализовывал государственную политику в сфере государственной службы. Управление было создано для разработки условий гражданской службы, проверки соответствия кандидатов на должность в государственные службы и статуса государственного служащего, ведения учета государственных служащих, рассмотрения жалоб и дисциплинарных дел государственных служащих. Первоначально Совет государственной гражданской службы был создан при Кабинете министров в соответствии с Законом «О государственной гражданской службе». В 2008 году Совет государственной гражданской службы был ликвидирован и его функции были переданы Государственной канцелярии, Министерству финансов и другим учреждениям.

**Государственный контроль** — это независимое коллегиальное высшее контрольное учреждение в Латвийской Республике. При проведении проверок Государственный контроль проверяет, являются ли действия учреждения и должностных лиц с финансовыми ресурсами государственного лица законными, экономическими, полезными и эффективными. Государство дает рекомендации по устранению выявленных недостатков. Проверке Государственного контроля подлежит любое лицо, имеющее финансовые ресурсы или имущество публичного лица, а также лица, осуществляющие государственные или муниципальные закупки. Единственным органом, не подлежащим проверке Государственным контролем, является Сейм.

В целях обеспечения независимости Государственного контроля он имеет право самостоятельно определять проверяемую организацию, время, тип и задачу проверки. Такая установка полностью соответствует взглядам международных организаций (ООН, Всемирный банк) на независимость и беспристрастность аудиторских учреждений.

Государственный контроль был создан одновременно с Временным правительством в 1918 году. В августе 1919 года было издано временное положение о Государственном контроле. Закон «О государственном бюджете» от 26 апреля 1921 года регулировал хозяйственную и административную

<sup>28</sup> <https://enciklopedija.lv/skirklis/22285-valsts-p%C4%81rvalde-Latvij%C4%81>



деятельность государственного учреждения. Закон о Государственном контроле от 2 августа 1923 года укрепил статус Государственного контроля как независимого и коллегиального учреждения. Документ предусматривал, что члены Государственного контроля назначаются Кабинетом министров, но утверждаются Сеймом. После восстановления независимости Верховный Совет 17 декабря 1991 года принял Закон «О Государственном контроле Латвийской Республики», но в 1993 году Сейм возобновил действие Закона «О Государственном контроле». 9 мая 2002 года был принят новый закон о Государственном контроле, который действует и сегодня. Согласно Закону о Государственном контроле, области аудита разделены по принципу секторов<sup>29</sup>.

Государственный контроль состоит из Государственного аудитора, Совета Государственного контроля, ревизионных отделов Государственного контроля и вспомогательных структурных подразделений, которые обеспечивают его организационную, финансовую и хозяйственную деятельность. Государственный контроль возглавляет Государственный аудитор, который назначается Сеймом на четыре года (как и члены Государственного контроля). И Государственный контролер (аудитор), и члены Совета могут работать не более двух сроков.

#### **Административная реформа, ее правовое и институциональное обеспечение**

**Реформа государственного управления после 1990 года.** Реформа государственного управления в Латвии началась после восстановления независимости 4 мая 1990 года с принятия Закона «О составе Совета министров Латвийской Республики» (11 мая 1990 года), Закона «О министерствах Латвийской Республики» (13 ноября 1990 года) и Закона «О Совете Министров Латвийской республики» (18 марта 1992 года). В 1990–1993 годах учреждения, созданные во время советского периода, были упразднены и преобразованы, а также восстановлены многие учреждения, действовавшие в Латвийской Республике до 1940 года.

Кабинет министров принял решение о создании Министерства национальных реформ во время правления Валдиса Биркаваса (3 августа 1993 года — 19 сентября 1994 года). Целью Министерства была разработка политики реформирования государственного управления. Реформа подразумевала разделение политики и администрации, введение государственной службы, децентрализацию и предотвращение коррупции. Количество министерств и ведомств было сокращено. В результате реформы после 2000 года и экономического спада 2008–2009 годов количество людей, занятых в секторе государственного управления, также сократилось.

Согласно временному закону Министерства национальных реформ, Министерство национальных реформ отвечало за преобразования как на центральном, так и на муниципальном уровне. В 1993 году при Министерстве были созданы Совет государственной гражданской службы и Школа государственного управления. В 1995 году Министерство было упразднено, политически считалось, что реформа государственного управления завершена.

В концепции реформы государственного управления 1995 года были определены пять основных направлений: реформа отношений между государством и обществом, функции государственного управления, структура системы государственного управления, инструменты государственного управления и основные принципы государственного управления. Концепция предусматривала, что будут введены семь принципов, необходимых для функционирования государственного управления: верховенство закона, справедливость, открытость, уважение к личности, эффективность, свобода действий, ответственность и рационализм. В концепции указывалось, что инструменты, которые будут использоваться в ходе реформ, — это законодательство, системный анализ, финансовые ресурсы, обучение сотрудников государственного управления и информирование общественности. Внедрение карьерной государственной службы в Латвии было определено в качестве приоритета, поскольку за год до этого, 21 апреля 1994 года, был принят Закон «О государственной гражданской службе».

**Гражданская служба.** Закон «О государственной службе» регулировал отношения между государственными служащими государственных структур, государственными служащими органов местного самоуправления и кандидатами в государственные служащие, а также определял, что государственный служащий — это лицо, сдавшее квалификационный экзамен и назначенное на определенную государственную должность. Закон также предусматривал создание институциональной основы для внедрения, улучшения и мониторинга государственной службы. В этой системе должны были находиться Совет государственной гражданской службы, Школа государственного управления и государственные учреждения.

Закон предусматривал введение карьерной государственной службы по образцу Германии, где государственная служба принимает законные и рациональные административные решения и относительно независима от политиков. Согласно закону, лицо, работающее в учреждении государственной службы, сначала должно сдать экзамен на должность кандидата государственного служащего, а не менее чем через три года — экзамен государственного служащего. Закон предусматривал 12 квалификационных категорий государственной службы и 15 степеней для госслужащих, а также широкие социальные

29 <https://enciklopedija.lv/skirklis/22285-valsts-p%C4%81rvalde-Latvij%C4%81>

гарантии (например, жилищное пособие, семейное пособие, пособие на знание иностранного языка, компенсация за образование).

Реализация Закона о государственной гражданской службе была неполной, и государственная служба была введена в центральных аппаратах министерств и подведомственных учреждений. В муниципалитетах государственной службы введено не было.

Для решения вопросов, связанных с реализацией Закона о государственной службе (например, низкая заработная плата, дисциплинарный надзор), и для учета рекомендаций иностранных экспертов при подготовке к вступлению в Европейский союз в 2000 году был принят новый закон о государственной службе. Документ определяет правовой статус государственной службы — лояльной, профессиональной, политически нейтральной по отношению к Латвийской Республике и ее Конституции, что обеспечивает законную, стабильную, эффективную и открытую деятельность государственного управления. Согласно Закону о государственной гражданской службе, государственный служащий — это лицо, которое в учреждениях непосредственного государственного управления разрабатывает отраслевую политику или стратегию развития, координирует деятельность отрасли, распределяет или контролирует финансовые ресурсы, разрабатывает нормативные акты или контролирует их соблюдение, готовит или издает административные акты. Закон делит государственную службу на две части: общую и специализированную. Специализированная государственная служба распространяется на должностных лиц, выполняющих функции дипломатической и консульской службы и Службы государственных доходов. Общая государственная служба нанимает сотрудников учреждений прямого управления (министерств и их подведомственных учреждений), которые выполняют функции, указанные в Законе о государственной гражданской службе. Открытый конкурс можно объявить на любую должность государственного служащего.

В 1999 году Латвия получила приглашение начать переговоры о вступлении в ЕС. Чтобы соответствовать Копенгагенским критериям присоединения к административной правоспособности, было принято несколько законов: Закон о государственной службе (7 сентября 2000 года), Закон о государственных агентствах (22 марта 2001 года), Закон об административных процедурах (25 октября 2001 года), Закон о структуре государственного управления (6 июня 2002 года). Кроме того, были утверждены важные документы по планированию политики: «Концепция повышения качества услуг, предоставляемых гражданам в государственных учреждениях и учреждениях местного самоуправления» (1999), «Руководящие принципы планирования политики» (2001), «Концепция электронного правительства

Латвии» (2002). С принятием Закона о внутреннем аудите и Закона об общественных агентствах началась разработка системы внутреннего аудита и показателей эффективности, стандарта государственных услуг и государственных агентств.

Институциональная ответственность за реформу государственного управления была возложена на различные учреждения: Министерство национальных реформ отвечало за проведение реформ (1993–1995); затем эта функция передавалась Управлению государственной реформы Государственной канцелярии, Министерству охраны окружающей среды и регионального развития (1995–1996); Министерству благосостояния (1997); Управлению реформы государственного управления (1997); Секретариату министра по особым поручениям по вопросам государственного управления и реформы местного самоуправления (1999–2002); в Государственную канцелярию (2002). С 2002 года Государственная канцелярия отвечает за реализацию реформ государственного управления и модернизацию государственного управления.

#### **Государственная и муниципальная служба**

Основными правовыми актами, регулирующими права и деятельность органов местного самоуправления в Латвии, являются Европейская хартия местного самоуправления, ратифицированная Латвией 22 февраля 1996 года, Закон «О местных органах власти и городском совете», Закон о выборах в уездные советы, Закон «О бюджетах местных органов власти», Закон о структуре государственного управления, Закон об административных территориях и поселениях, Закон о территориальном развитии, Закон о планировании и др.

Согласно Европейской хартии, органы местного самоуправления имеют право и реальные возможности регулировать и управлять значительной частью общественных вопросов в интересах населения, принимая на себя ответственность в рамках закона. Органы местного самоуправления имеют двойственную природу: в некоторых вопросах они осуществляют свои полномочия самостоятельно, а в других вопросах выполняют задачи государственного управления. Принципы Европейской хартии основаны на теории свободного сообщества и социально-экономической теории местного самоуправления, но на практике в некоторых странах, в том числе в Латвии, также ярко проявляется государственная теория местного самоуправления — рассмотрение самоуправлений как организаций государственного управления самого низкого уровня. В Латвии 119 административных территорий, которые находятся в ведении местных самоуправлений в пределах их компетенции. Латвийские муниципалитеты — девять городов республики и 110 уездов — сильно различаются по площади, количеству и структуре территории, а также по природным, культурным, историческим, социально-эконо-

мическим и другим аспектам<sup>30</sup>. Как уже говорилось ранее, в настоящее время осуществляется административно-территориальная реформа, в результате которой количество административных территорий будет сокращено до 42.

**Функции, задачи местного самоуправления.** Согласно Закону «О самоуправлениях» местные самоуправления обладают автономными функциями, определенными этим законом, функциями делегированного государственного управления и выполняют задачи, которые переданы органам местного самоуправления в порядке, установленном законом, а также автономные функции, которые реализуются как добровольные инициативы. Взаимодействуя друг с другом или в соответствии с запросом, органы местного самоуправления также выполняют задачи, за которые несут ответственность другие органы местного самоуправления. Муниципалитет организует коммунальные услуги, заботится о благоустройстве и чистоте территории, заботится об образовании населения, о культуре, способствует сохранению традиционных культурных ценностей и развитию национального творчества, оказывает социальную помощь, обеспечивает доступ к здравоохранению, пропагандирует здоровый образ жизни и занятия спортом, оказывает помощь в решении жилищных вопросов, участвует в обеспечении гражданской защиты и общественного порядка. Некоторые органы местного самоуправления имеют свою муниципальную полицию, определяют порядок землепользования и строительства, обеспечивают законность процесса строительства, содействуют экономической деятельности на соответствующей административной территории, заботятся о сокращении безработицы и других актуальных вопросах<sup>31</sup>.

**Деятельность органов местного самоуправления.** По сути, муниципалитет — это учреждение, представляющее граждан, в центре которого находится совет — орган принятия решений, избираемый гражданами, который состоит из депутатов, избираемых гражданами. Городской совет может рассматривать любой вопрос, находящийся в ведении муниципалитета, кроме того, есть несколько вопросов, решения по которым может принимать только городской совет: утверждение муниципальных правил, муниципального бюджета и поправок к нему, утверждение муниципальных документов планирования территориального развития, создание, реорганизация или ликвидация муниципальных учреждений и капитальных обществ. Решения совета принимаются на собраниях, которые должны проводиться не реже одного раза в месяц. Заседания

совета открыты. Работой муниципального совета руководит председатель совета, который избирается из числа депутатов совета. После выборов 2013 года председатель избирался путем устного голосования бюллетенями для голосования, до этого он избирался тайным голосованием. Из числа заместителей председателя совета избираются один или несколько заместителей. Депутаты городского совета создают комитеты, в которых вопросы готовятся для рассмотрения на заседаниях совета. Муниципалитет должен создать как минимум два комитета — финансовый комитет и комитет по социальным, образовательным и культурным вопросам. Обычно создается от трех до пяти комитетов, причем в более крупных муниципалитетах их больше. Каждый член должен входить как минимум в один комитет. Комиссии или рабочие группы формируются из депутатов советов, специалистов и жителей для решения определенных муниципальных вопросов. Обязательными являются три комиссии — избирательная комиссия, административная комиссия и комиссия гражданской защиты. В некоторых муниципалитетах создано более 30 комиссий. Исполнительный директор назначается городским советом по предложению председателя городского совета. Исполнительный директор не может быть депутатом совета, за исключением местных самоуправлений с населением менее пяти человек, где председатель совета может выполнять обязанности исполнительного директора. На практике во всех муниципалитетах председатель совета может считаться главой органов принятия решений и исполнительной власти одновременно<sup>32</sup>.

**Муниципальные учреждения.** В целях осуществления своей компетенции самоуправления Латвии имеют право создавать учреждения местного самоуправления, создавать ассоциации или фонды, общества капитала, а также вкладывать свои средства в общества капитала. Типичными муниципальными учреждениями, действующими почти в каждом муниципалитете, являются дошкольные учебные заведения, школа, библиотека, народный дом, ЗАГС, строительное управление, приютский суд, коммунальное предприятие и др. В состав муниципальной администрации входят такие структурные подразделения, как, например, канцелярия, финансовый департамент, юридический департамент, департамент развития и др. Все больше и больше муниципалитетов используют принцип единого окна для обслуживания населения и других заинтересованных сторон. Для этой цели были созданы центры обслуживания клиентов, включая государственные и муниципальные центры совместного обслуживания клиентов в некоторых муниципалитетах<sup>33</sup>.

30 <https://enciklopedija.lv/skirklis/22267-pa%C5%A1vald%C4%ABbas-Latvij%C4%81>

31 <https://enciklopedija.lv/skirklis/22267-pa%C5%A1vald%C4%ABbas-Latvij%C4%81>

32 <https://enciklopedija.lv/skirklis/22267-pa%C5%A1vald%C4%ABbas-Latvij%C4%81>

33 <https://enciklopedija.lv/skirklis/22267-pa%C5%A1vald%C4%ABbas-Latvij%C4%81>



**Выборы в муниципальные советы.** Выборы в муниципальные советы в Латвии проводятся в соответствии с Республиканским законом о выборах в городские и уездные советы (принят 13 января 1994 года), в который несколько раз вносились поправки. Муниципальный совет избирается путем равных, прямых, тайных и пропорциональных выборов на четыре года. Гражданин Латвии и гражданин государства — члена ЕС, зарегистрированный в регистре населения Латвии, имеют право голоса в городском совете с 18 лет в муниципалитете, где зарегистрировано место жительства избирателя или где избиратель владеет недвижимостью. С 2005 года в Латвии действует регистр избирателей, который начинает действовать за 90 дней до выборов. Каждый избиратель регистрируется на определенном избирательном участке, в случае необходимости избиратель может сменить избирательный участок перед выборами. Хотя регулярные социологические опросы показывают, что доверие населения к органам местного самоуправления выше, чем к парламенту и правительству, явка избирателей на местных выборах обычно ниже, чем на выборах в Сейм.

На государственном уровне делами местного самоуправления ведает Министерство охраны окружающей среды и регионального развития, которое после реорганизации в 2011 году включает в себя Министерство регионального развития и местного самоуправления. Финансовые вопросы системы местного самоуправления находятся в ведении Министерства финансов<sup>34</sup>.

**Организации, связанные с самоуправлениями.** В целях содействия более полному представительству местных и региональных интересов населения Латвии, участию населения в государственном управлении и укреплении потенциала местных самоуправлений и учреждений местного самоуправления в 1991 году был создан Союз самоуправлений Латвии. С 30 октября 2003 года вступил в силу Закон об ассоциациях и фондах. Союз самоуправлений Латвии зарегистрирован как ассоциация. В 2017 году в его состав входили 118 муниципальных образований. Союз самоуправлений Латвии — одно из самых сильных объединений самоуправлений в Европе, поскольку ему удалось объединить все типы самоуправлений в одну организацию. Законом предусмотрено, что государственные учреждения должны консультироваться с ним по всем вопросам, касающимся самоуправлений. В 2017 году в Союзе самоуправлений Латвии действовали: Союз самоуправлений Латвии, Ассоциация центров регионального развития Латвии, Ассоциация прибрежных самоуправлений Латвии и Ассоциация регионов Селии. С 1995 года Союз самоуправлений Латвии издает журнал *Logs* или «Окна». Существуют и другие ассоциации самоуправлений; так, Ассоциация

крупных городов Латвии была создана в 2001 году для представления и развития конкретных интересов городов Республики, а Ассоциация регионов, приближенных к Риге, была создана в 2015 году. Расширяется международное сотрудничество между органами местного самоуправления<sup>35</sup>.

**Бюджет самоуправлений.** Важность самоуправлений Латвии в государственном секторе подтверждается долей бюджетов самоуправлений в общем государственном бюджете. В 2017 году доходы консолидированного бюджета самоуправлений Латвии составили 2 462,64 млн евро, или 23,9% от общего консолидированного государственного бюджета, расходы — 2 477,00 млн евро, или 23,5% от общего консолидированного государственного бюджета. Доля органов местного самоуправления в общем бюджете в XXI веке была непостоянной — были годы, когда максимальная доля превышала 29% (2008 год). И хотя после экономического кризиса наметилась тенденция к снижению, все же это выше среднего показателя по Европейскому союзу.

Доходы муниципального бюджета состоят из налоговых доходов (доходов от подоходного налога с населения, доходов от налога на недвижимость, а также доходов от лотерей и налога на азартные игры и налога на природные ресурсы), неналоговых доходов, доходов от платных услуг, собственных доходов, трансфертов из государственного бюджета, трансфертов от других самоуправлений, пожертвований и подарков и т. д. Ссуды могут быть получены в порядке, установленном законодательством местного самоуправления. В 2017 году налоговые поступления составили 64,9% доходов консолидированного бюджета местного самоуправления (1,6 млрд евро). Согласно закону, все налоги в Латвии являются государственными налогами, в том числе и налог на недвижимость, администрируемый самими муниципалитетами.

Доля налоговых поступлений, приходящаяся на самоуправления, в Латвии значительно превышает средний показатель по ЕС. В 2015 году 19,4% всех налоговых поступлений в Латвии и 10,4% в ЕС составляли налоговые поступления в бюджеты местных органов власти. Чтобы каждый житель Латвии имел возможность получать эквивалентные муниципальные услуги, Латвия с 1995 года ввела муниципальную систему финансового выравнивания, которая обеспечивает частичное выравнивание ресурсов местных самоуправлений. От муниципалитетов с более высокими налоговыми поступлениями и из государственного бюджета муниципалитетам с низкими налоговыми поступлениями выплачиваются дотации. Независимый бюджет — одна из основных характеристик муниципалитета. Латвийские муниципалитеты характеризуются относительно низкой автономией доходов и более высокой автономией расходов.

34 <https://enciklopedija.lv/skirklis/22267-pa%C5%A1vald%C4%ABbas-Latvij%C4%81>

35 <https://enciklopedija.lv/skirklis/22267-pa%C5%A1vald%C4%ABbas-Latvij%C4%81>



### Правовая основа государственного управления

Государственное управление регулируется Конституцией Латвийской Республики, законами и другими внешними и внутренними нормативными актами. Конституция определяет несколько основных принципов деятельности государственного управления и институциональной системы. Из принципа верховенства права, закрепленного в статье 1 Конституции, следует, что государственная администрация имеет право действовать только в пределах своей компетенции и что действия учреждения должны по существу соответствовать правовым нормам. Деятельность государственного управления также регулируется такими общими правовыми принципами, как принцип верховенства закона, принцип непредвзятости, принцип законных ожиданий, принцип хорошего управления и т. д. В свою очередь, основные принципы институциональной системы публичного управления определены статьей 57 Конституции («Количество министерств и объем их деятельности, а также взаимоотношения публичных учреждений определяются законом») и статьей 58 («Учреждения публичного управления подчиняются Кабинету министров»).

Наиболее важными законами, регулирующими институциональную систему государственного управления, являются Закон о структуре государственного управления, Закон о структуре Кабинета министров и Закон «О местных органах власти». Структура и компетенция конкретных учреждений публичного управления регулируются другими законами, постановлениями Кабинета министров и обязательными постановлениями органов местного самоуправления. Деятельность государственного управления также может регулироваться внутренними нормативными актами (положениями, регламентами, инструкциями и т. д.). В отличие от внешних нормативных актов внутренние нормативные акты не являются обязательными для физических лиц, частных юридических лиц и других объединений людей.

#### Рисунок 12. Предлагаемая административная карта Латвии на 2021 год

Figure 12. Proposed administrative map of Latvia in 2021



Функции исполнительной власти учреждения государственного управления осуществляют в соответствии с полномочиями, установленными законом, издавая нормативные акты (постановления Кабинета министров, обязательные постановления самоуправлений, внутренние нормативные акты), принимая индивидуальные правовые акты (административные акты, внутренние решения, решения об административных взысканиях и т. д.) и выполняя задачи государственного управления, определенные правовыми нормами.

Основные принципы институциональной системы государственного управления определены Законом о структуре государственного управления. Согласно Закону, основу институциональной структуры государственного управления составляют юридические лица публичного права (публичные лица).

### Административно-территориальная реформа

В марте 2019 года Сейм Латвийской Республики принял решение продолжить территориальную реформу, начатую еще в 1998 году. Правительство решило к 2021 году создать экономически жизнеспособные административные территории с местными самоуправлениями [Puse, 2019]. В сентябре 2019 года после долгих дискуссий правительство поддержало предложение Министерства охраны окружающей среды и регионального развития о сокращении количества регионов в Латвии со 119 до 36 (рисунок 12) и дало зеленый свет на продолжение административной территориальной реформы.

Надо заметить, что это был первоначальный план, но из-за сильного сопротивления в 2020 году Сейм принял в окончательном чтении решение о том, что с 1 июля 2021 года в Латвии будет 42 муниципалитета (рисунок 13)<sup>36</sup>.

36 <https://www.leta.lv/eng/home/important/950C9A57-C9B7-4BC7-B1D3-9DBE9211CF88/>

#### Рисунок 13. Латвийское административно-территориальное деление, утвержденное Сеймом\*

Figure 13. Latvian administrative-territorial division approved by the Seimas



\* [http://varam.gov.lv/lat/administrativi\\_teritoriala\\_reforma/?doc=27499](http://varam.gov.lv/lat/administrativi_teritoriala_reforma/?doc=27499)

Основная цель административно-территориальной реформы в Латвии, как указано в официальном документе «Оценка административно-территориального отчета», состоит в том, чтобы децентрализовать государственное управление, создать возможности для построения оптимальной системы муниципалитетов, которая обеспечивала бы финансовую, экономическую и социальную основу муниципалитетов, давала бы им возможность действовать самостоятельно, развивать необходимую инфраструктуру и создавать условия жизни в интересах граждан [Sprudzis, 2013].

Основанием для проведения реформы послужило то, что население самых крупных районов превышает население самых маленьких более чем в 20 раз, и демографические тенденции показывают, что различия будут только увеличиваться [Vilerts, Zutis, Benkovskis, 2019], а использование средств государственного бюджета нерационально [Puce, 2019]. Министерство охраны окружающей среды и регионального развития заявляет, что функции всех муниципалитетов одинаковы, но многие небольшие муниципалитеты не в состоянии выполнять их в полном объеме, следовательно, неравенство между муниципалитетами продолжает увеличиваться, например административные расходы в муниципалитетах варьируются от 50 до 200 евро на душу населения — и только в 28 муниципалитетах эти расходы составляют менее 7 % муниципального бюджета. Инициаторы реформы учитывают и слишком большую административно-бюрократическую нагрузку на всю систему государственного управления [Puce, 2019].

В результате к концу 2021 года количество регионов в Латвии должно сократиться со 119 до 42, а границы территорий будут изменены. За счет объединения небольших регионов с крупными будет доступен

более широкий набор услуг в муниципалитетах. Административно-территориальная реформа также обещает, что увеличение количества электронных услуг будет стимулироваться, например, жителями, которые живут дальше от административного центра, смогут подавать заявки на услугу, используя доступ к portalу через местную библиотеку поблизости. Обещано, что муниципалитеты будут лучше финансироваться. Однако есть и недостатки, и проблемы, с которыми придется столкнуться. Существует вероятность того, что взаимодействие между жителями и муниципальной администрацией окажется слабым, а проблемы с привлечением инвесторов, рабочей силы и реэмиграцией не решатся.

### Цифровая трансформация государственного и муниципального управления. Электронное правительство

Текущая стратегия латвийской цифровой повестки датируется 2013 годом, когда правительство утвердило Руководящие принципы развития информационного общества на 2014—2020 годы<sup>37</sup>. Руководящие принципы охватывают образование и навыки в области ИКТ, доступ в Интернет, современное и эффективное государственное управление, электронные услуги и цифровой контент для общества, трансграничное сотрудничество для создания единого цифрового рынка, исследования и инновации в области ИКТ, а также доверие и безопасность. Для реализации стратегии существует множество различных планов и проектов<sup>38</sup>.

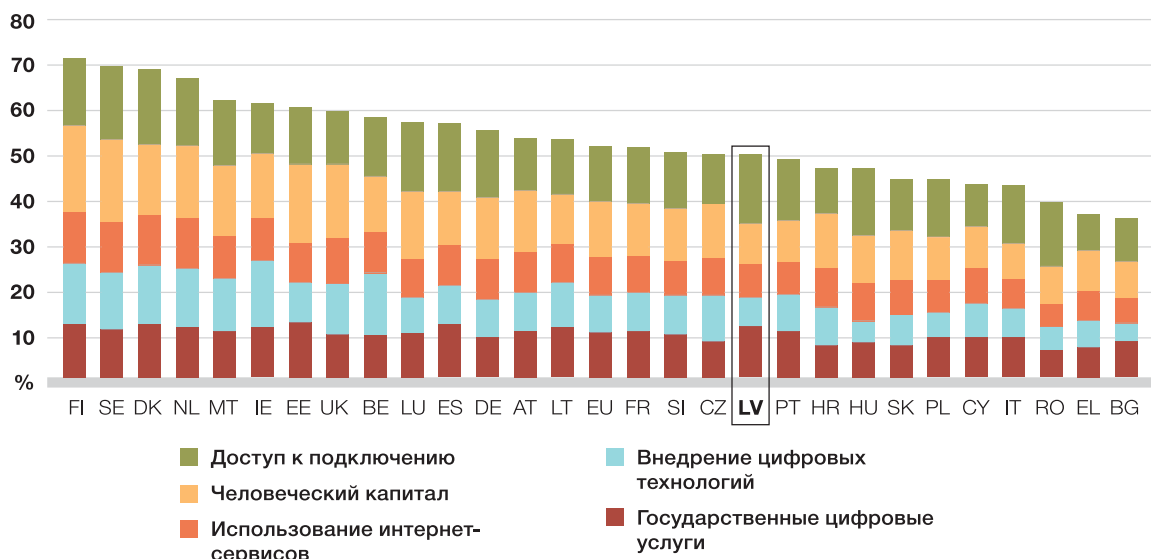
В Индексе цифровой экономики и общества (DESI) 2020 года Латвия занимает 18-е место из 28 стран — членов ЕС (рисунок 14).

<sup>37</sup> <http://polsis.mk.gov.lv/documents/4518>

<sup>38</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/latvia>

Рисунок 14. Индекс цифровой экономики и общества (DESI) 2020 года\*

Figure 14. Digital Economy and Society Index (DESI) 2020



\* <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/latvia>

Рисунок 15. Цифровые государственные услуги в Латвии\*

Figure 15. Digital public services in Latvia

	ЛАТВИЯ			ЕС
	DESI 2018	DESI 2019	DESI 2020	DESI 2020
<b>5a1 Пользователи Электронного правительства</b> % пользователей, нуждающихся заполнить формы	77 (2017)	81 (2018)	83 (2019)	67 (2019)
<b>5a2 Предварительно заполненные формы</b> Баллы (от 0 до 100)	71 (2017)	83 (2018)	86 (2019)	59 (2019)
<b>5a3 Объем завершенных цифровых госуслуг</b> Баллы (от 0 до 100)	91 (2017)	94 (2018)	96 (2019)	90 (2019)
<b>5a4 Цифровые государственные услуги для бизнеса</b> Баллы (от 0 до 100), включая внутренние и трансграничные	93 (2017)	90 (2018)	90 (2019)	88 (2019)
<b>Открытые данные</b> % от максимального балла	нет данных	нет данных	75 (2019)	66 (2019)

\* <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/latvia>

Страна хорошо работает в области цифровых государственных услуг и связи. Качество услуг электронного правительства постоянно продолжает улучшаться, и количество пользователей растет. Латвия имеет очень хорошее широкополосное покрытие с быстрыми сетями с очень высокой пропускной способностью и уже выделила радиочастотный спектр для 5G. Хотя использование фиксированной широкополосной связи обычно невелико, 38% домохозяйств подписываются на широкополосную связь со скоростью не менее 100 Мбит/с, что является хорошим показателем по сравнению со средним для ЕС, равным 26%<sup>39</sup>. По всем параметрам Латвия занимает лучшие места в области электронного правительства. Прогресс обусловлен растущим числом латвийцев, активно пользующихся услугами электронного правительства, а также увеличением доступности предварительно заполненных форм и открытых данных<sup>40</sup>.

Тем не менее латвийский бизнес-сектор по-прежнему имеет показатели ниже среднего по ЕС по интеграции цифровых технологий, а также по измерению человеческого капитала. Почти половина населения по-прежнему не имеет базовых цифровых навыков, а предложение специалистов в области ИКТ не успевает за растущим спросом на рынке труда. Латвийские предприятия не используют все возможности, предлагаемые электронной коммерцией.

**Цифровые государственные услуги в Латвии.** Латвия занимает пятое место в сфере цифровых государственных услуг. Число пользователей электронного правительства продолжает расти, и постоянно улучшается качество предоставления государственных онлайн-услуг. Латвия набрала 86 баллов по предварительно заполненным формам (измере-

ние повторного использования информации в разных администрациях для облегчения жизни людей), 96 баллов — по заполнению онлайн-сервисов (измерение сложности услуг) и 90 баллов — по услугам для бизнеса (максимальный показатель для каждого пункта — 100). Зрелость открытых данных также высока — 75% (в среднем по ЕС — 66%) (рисунок 15)<sup>41</sup>.

Согласно исследованию по мониторингу предоставления интегрированных государственных услуг и потребностей конечных пользователей за 2019 год, средний уровень удовлетворенности всеми услугами составляет 7,8 из 10. Что касается услуг для предприятий, то создание компаний в Интернете поддерживается национальным законодательством. Лицо, желающее зарегистрировать компанию онлайн, может подать все необходимые документы в Регистр предприятий. Люди также могут регистрировать ключевые события в жизни онлайн. В настоящее время в цифровом виде доступно более 800 государственных услуг. Официальный электронный адрес (цифровой почтовый ящик) позволяет правительству (включая муниципалитеты), гражданам и предприятиям общаться только в цифровом формате.

В 2020 году правительство приняло План развития государственной службы на 2020–2023 годы. Этот план устанавливает стратегию политики на долгие годы и укрепляет цифровые общественные услуги, улучшая проактивное предоставление услуг, ориентированность на пользователя, построенную на ключевых жизненных событиях, скоординированный и интегрированный подход к дизайну услуг, трансграничные услуги, цифровые принципы. В целом план продолжает способствовать использованию ИКТ в качестве инструмента построения экономики, основанной на знаниях, и повышению общего качества жизни. Для расширения доступа

39 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/latvia>

40 <http://www.baltic-course.com/eng/Technology/?doc=149799>

41 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/latvia>



к цифровым государственным услугам в 2018 году правительство запустило Mana Latvija.lv, а также широкомасштабную коммуникационную и обучающую программу, которая направлена на улучшение цифровых навыков людей и облегчение использования цифровых государственных услуг. Программа включает обширные информационные и обучающие мероприятия по Индексу цифровой экономики и общества — 2020 Latvia на 13 национальных и региональных информационных мероприятиях, а также обучение не менее 6 000 государственных и местных государственных служащих.

Европейские структурные и инвестиционные фонды (ESIF) играют ключевую роль в разработке платформ государственного управления и цифровых услуг, а также в обеспечении возможности повторного использования данных государственного управления частным сектором. Программа Connecting Europe Facility (CEF) также может помочь в финансировании трансграничных электронных идентификаторов (eID), трансграничного отраслевого обмена данными и электронных счетов. Центры обслуживания клиентов для помощи перехода к онлайн-услугам действуют с 2015 года. В целом можно утверждать, что Латвия работает очень хорошо и добилась прогресса в области цифрового государственного управления<sup>42</sup>.

**Сеть 5G и дальнейшая стратегия.** Национальная дорожная карта 5G была утверждена Кабинетом министров в феврале 2020 года. Латвия является одним из лидеров подготовки к развертыванию 5G, занимая пятое место по показателю готовности с 33 % выделенного спектра 5G. Коммерческие услуги 5G доступны в городах Елгава и Даугавпилс. Латвия выделила 47 % спектра 2090 МГц, согласованного на уровне ЕС, для беспроводной широкополосной связи, часть из которых также доступна для 5G. Из этого спектра полный диапазон 3,4—3,8 ГГц был выделен на технических условиях, подходящих для 5G, уже в 2018 году. Первое использование диапазона, вероятно, повлечет за собой постепенное развертывание 4G+ и 4G++ с окончательным переходом к сети 5G. Латвия, Литва, Эстония и Польша согласовали дорожную карту, определяющую принципы развития инфраструктуры в рамках проекта Via Baltica. В сентябре 2018 года страны подписали меморандум о взаимопонимании для постепенного развертывания сети на участке Via Baltica (E67), который соединяет Таллин (Эстония), Ригу (Латвия), Каунас (Литва) и литовско-польскую границу. Латвия достаточно оснащена, имеет хорошее покрытие инфраструктуры фиксированной сети с очень высокой пропускной способностью, почти полностью покрывает домохозяйства 4G и готова к развертыванию 5G. Однако в среднесрочной и долгосрочной перспективе переговоры с Россией замедляют использование диапазона 700 МГц, который

имеет решающее значение для 5G и важен для покрытия, это может помешать развертыванию 5G в будущем. Более того, развертывание «последней мили» в ряде белых зон остается проблемой. Дальнейшее развертывание сети на уже развитом рынке требует национальных усилий по созданию необходимых экономических стимулов для инвестиций в уже выявленные пробелы<sup>43</sup>.

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

По данным Евробарометра за 2018 год, уровень доверия граждан Латвии к органам государственной власти и политическим партиям ниже, чем в среднем по Европе. По уровню доверия к политическим партиям Латвия занимает предпоследнее место среди европейских стран, а по уровню доверия к государственному управлению — четвертое место с конца. В Эстонии ему доверяют 62% населения, а в Латвии — только 31%. 49% населения доверяют правительству в соседней стране, а в Латвии — 28%, парламенту — 41 и 19% соответственно. Сравнимый рейтинг доверия в обеих странах имеют только органы местного самоуправления, которым доверяют 51% населения в Латвии и 53% — в Эстонии (данные за 2019 год).

Отсутствие гражданской активности в Латвии связано с неверием населения в свою способность влиять на государственные и местные органы власти. Только 5,2% представителей общественности, участвовавших в опросе Госканцелярии в 2018 году, ответили, что их мнение в целом учитывается органами власти. 41,3% считают, что «в целом не учитывается», а 53,5% — «учитывается частично». На вопрос, четко ли объясняют государственные и местные органы власти причины, по которым предложение гражданина было принято во внимание или нет, 17,4% респондентов ответили «почти никогда», а 40% ответили, что редко. Только 5,2% указали, что всегда получали такое объяснение. По мнению экспертов, гражданское участие количественно и качественно низкое и в основном ограничивается предоставлением информации. Надо отметить, что слабое гражданское участие не всегда связано с чрезмерной бюрократией или отсутствием интереса со стороны администрации. Часто при общественном обсуждении муниципальных проектов жители пассивны и проявляют полное отсутствие интереса.

В настоящее время в Латвии зарегистрировано более 22 тыс. неправительственных организаций. Однако, судя по количеству поданных годовых финансовых отчетов, реально действуют только около половины из них. Только 5% населения Латвии работает в таких НПО, которые действительно уча-

42 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/latvia>

43 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/>



ствуют и могут влиять на принятие решений в государственных и местных органах власти<sup>44</sup>.

Открытое и общедоступное государственное управление является одной из целей Закона о структуре государственного управления, для чего предусмотрено привлечение общественности. Возможность участия всех заинтересованных сторон также является одним из принципов, определенных в Законе о системе планирования развития. Утвержденная Кабинетом министров процедура участия общественности действует уже почти 10 лет, она различна для государственных учреждений и учреждений местного самоуправления. Этому вопросу уделяется пристальное внимание, что заставляет верить в улучшение ситуации<sup>45</sup>.

### Выводы

После восстановления независимости Латвия прошла большой путь экономического развития и государственного становления. Латвия прожила и стремительный экономический рост, когда экономика развивалась быстрыми темпами, а страну называли «балтийским тигром», и резкий экономический спад, потеряв за два года 20 % своей экономики в результате глобального экономического кризиса. Будучи официально признанной страной Евросоюза, которая сильнее всех пострадала от кризиса, Латвия тем не менее сумела восстановиться и возобновить темпы экономического роста.

Помимо вызовов в сфере экономики, Латвия восстановила все институты государственного

управления и развивается в соответствии с европейскими демократическими принципами. Достигнув значительных результатов государственной трансформации и пройдя через серьезный процесс реформирования, страна не останавливается в развитии. Реформы государственного управления постоянно обновляются, в настоящий момент находится в завершающем этапе план на 2017–2020 годы. В 2017 году при определении направлений реформирования были поставлены три основные цели: повысить в течение трех лет эффективность государственного управления, найти возможности для соответствия потребностям государственного управления и общества, улучшить качество услуг и продолжить инвестирование в развитие человеческих ресурсов<sup>46</sup>.

Анализ и оптимизация процессов, а также устранение дублирующих действий, снижение административного бремени стали важной частью работы государственной администрации. С момента запуска Плана реформирования государственного управления качество и доступность государственных услуг для населения постоянно улучшаются благодаря все более широким возможностям, предоставляемым информационными и коммуникационными технологиями. И хотя не все проблемы еще решены, прогресс очевиден. Процесс улучшения услуг непростой и небыстрый, но Латвия имеет ясное видение — страна должна стать лидером в области цифровых услуг, а граждане должны иметь легкий доступ ко всем услугам государственного управления.

44 <https://lvportals.lv/norises/298303-pilsoniska-lidzdaliba-uz-zema-pakapiena-2018>

45 <https://lvportals.lv/norises/298303-pilsoniska-lidzdaliba-uz-zema-pakapiena-2018>

46 <https://lvportals.lv/dienaskartiba/308151-reformu-plans-valsts-parvaldes-attistibas-impulss-2019>

### Литература

*Sprudzis E.* Informative report “Evaluation of Administrative-Territorial Report”. The Ministry of Environmental Protection and Regional Development. Riga. 2013.

*Puce J.* Conceptual Report “On the Administrative Territorial Division”. Riga. The Cabinet. 2019.

*Vilerts K., Zutis K., Benkovskis K.* Kas nosaka Latvijas pašvaldību budžeta izdevumu atšķirības? Discussion material. Riga. Latvijas Banka. 2019.

### References

*Sprudzis E.* Informative report “Evaluation of Administrative-Territorial Report”. The Ministry of Environmental Protection and Regional Development. Riga. 2013. In English

*Puce J.* Conceptual Report “On the Administrative Territorial Division”. Riga. The Cabinet. 2019. In English

*Vilerts K., Zutis K., Benkovskis K.* Factors Determining Municipal Spending Differences in Latvia. Discussion material. Riga. Latvijas Banka. 2019. In Latvian



**КЫРГЫЗСКАЯ  
РЕСПУБЛИКА**

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫ**

# ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА. КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА

**АЛМАЗБЕК АКМАТАЛИЕВИЧ АКМАТАЛИЕВ**, кандидат философских наук, профессор, ректор Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики (Кыргызская Республика 720040 Бишкек, ул. Панфилова, 237)

**ЧОЛПОН ШАБДАНБАЕВНА АБДЫРАМАНОВА**, кандидат политических наук, доцент, директор Института исследований развития государственного управления Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики (Кыргызская Республика 720040 Бишкек, ул. Панфилова, 237)

**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

## 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)

**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)

**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



### 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.

Большая 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<sup>1</sup> (рисунок 1, 2).

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» —

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

## КЫРГЫЗСКАЯ РЕСПУБЛИКА



ГЕРБ  
КЫРГЫЗСТАНА



ФЛАГ  
КЫРГЫЗСТАНА



**199 951 км<sup>2</sup>**

85-е место в мире



**6 456 500 человек**

110-е место в мире (2020)



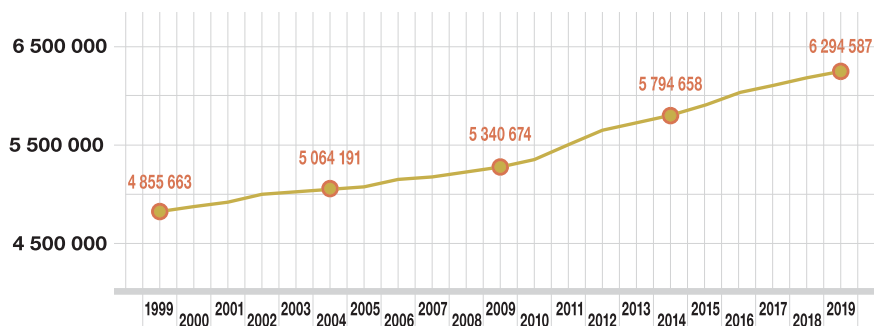
На востоке Кыргызской Республики расположена одна из высочайших точек Центральной Азии — пик Победы (7439 м). На южной границе находится вторая по высоте вершина — пик Ленина (7134 м).



Состав населения: кыргызы — 72%, узбеки — 14,3%, русские — 6,9%, казахи, таджики, уйгуры и прочие национальности — 7%. Кыргызский язык — государственный, в то время как русский язык — официальный. Кыргызстан является светским государством, религия отделена от государства. Приверженцы ислама составляют 75%, православие — 20%, прочие религии — 5%.

Рисунок 1. Динамика численности населения, 1990–2019 годы

Figure 1. Population dynamics, 1990–2019



невероятно длинное стихотворение, которое передавалось устно от одного поколения к другому, был включен в Книгу рекордов Гиннеса как самый длинный эпос в мире (почти 500 тыс. строк). Творчество всемирно известного кыргызского писателя Чынгыза Айтматова пронизано мифологическими, эпическими мотивами, в его произведениях вплетены легенды, притчи. По праву 1960-е годы считают



Рисунок 2. Плотность населения Кыргызской Республики

Figure 2. Population density of the Kyrgyz Republic

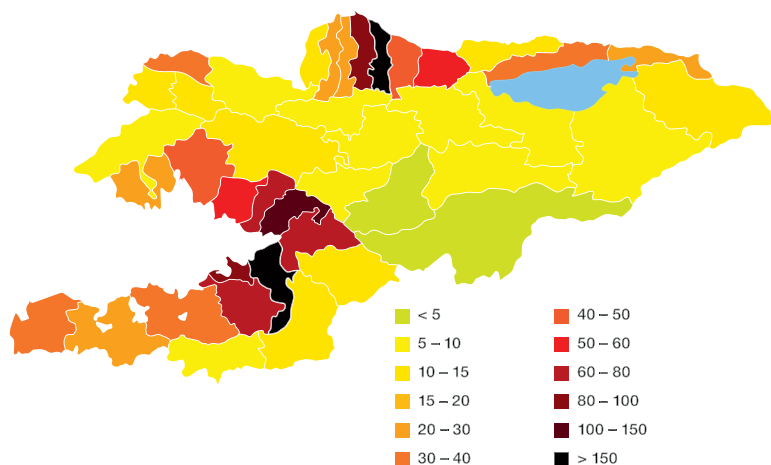


Рисунок 3. Водные ресурсы Кыргызской Республики

Figure 3. Water resources of the Kyrgyz Republic

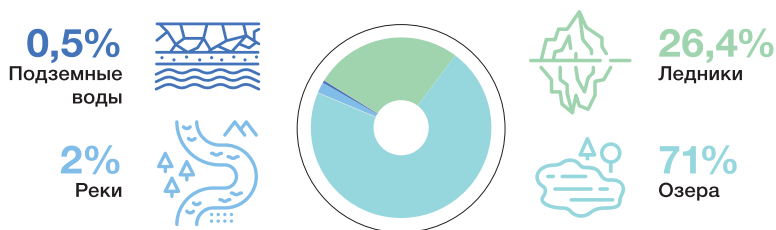


Рисунок 4. Динамика ВВП Кыргызстана (2013–2019 годы)

Figure 4. Kyrgyzstan GDP Dynamics (2013–2019)

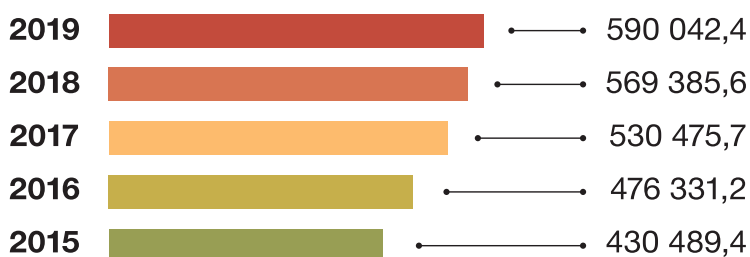


Рисунок 5. Экономика Кыргызстана в 2020 году

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<sup>2</sup>) территории Киргизии, а вместе с вечными снегами они занимают 40,5 % территории страны (около 81 000 км<sup>2</sup>).

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 валовой 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<sup>2</sup>. 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<sup>3</sup>. 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<sup>4</sup> (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-

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

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

<sup>4</sup> <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 пришла на Россию (61,6%) и Казахстан (36,2%)<sup>5</sup>.

**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)<sup>6</sup>.

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>

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

\* The Global Competitiveness Report 2019. Klaus Schwab, World Economic Forum. Geneva, 2019. P. 330–333; Transparency International Corruption Perceptions Index 2017. [www.transparency.org](http://www.transparency.org); ICT STATISTICS. [www.itu.int](http://www.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](http://www.globalfirepower.com); Freedom on the Net 2017: Manipulating Social Media to Undermine Democracy. [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org); The Global Enabling Trade Report 2016. Global Enabling Trade Report 2016.

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

### 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 курултай, 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; возвраща-

ет 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).

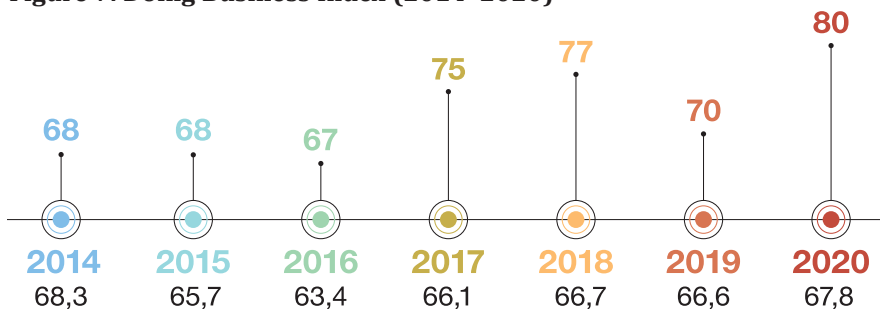
Кроме того, Президент Кыргызской Республики является Главнокомандующим Вооруженными Силами, определяет, назначает и освобождает высший командный состав Вооруженных Сил, а также возглавляет Совет безопасности, образуемый в соответствии с законом, принимает меры по охране суверенитета страны, ее независимости 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

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

Figure 7. Doing Business Index (2014–2020)



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

Жогуку 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 айлов, 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, курултай, 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 курултай 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 местного 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 кенешы (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 долж-

ностей 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 развитие 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 постановле-

ние 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 под-



разделений 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»<sup>7</sup>,

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

7 [www.president.kg/ru/sobytiya/ukazy/](http://www.president.kg/ru/sobytiya/ukazy/)

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.

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 интере-

сах 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 государственной 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 государственным 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, который 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

**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**



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 государственные 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 от-

крытости 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<sup>8</sup>.

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

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 единой 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 нарабатан 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 EGD: 0,5835, индекс онлайн-услуг (OSI) составляет 0,6458 и имеет положительную динамику (рисунок 9)<sup>9</sup>.

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

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	НСИ	ИТИ	ИРЭП	Уровень EDGI	Место в 2018г
КЫРГЫЗСТАН	Азия	Средняя Азия	0,6458	0,7628	0,3418	0,5835	Высокий	91

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

а также позволяют усилить контроль за деятельностью следственных органов, открытостью и прозрачностью для заявителей<sup>10</sup>.

**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;
- платформенезависимость 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 мест-

ного самоуправления за счет реального расширения возможностей граждан получать информацию и участвовать в процессах управления через ИКТ, включая процедуры проведения общественных консультаций и принятия решений<sup>11</sup>.

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<sup>12</sup>.

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<sup>13</sup>. 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

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

12 <https://kaktus.media/doc>

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

10 [http://donors.kg/images/docs/development\\_forum\\_2019](http://donors.kg/images/docs/development_forum_2019)

глобальную цифровую экономику, чтобы помочь им в получении цифровых дивидендов<sup>14</sup>.

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 органа-

ми 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 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<sup>15</sup>.

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<sup>16</sup>.

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<sup>17</sup>.

Второй период (1995–2004 годы) характеризуется как количественными, так и качественными

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>

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

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<sup>18</sup>.

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 слуша-

ния; 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 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 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»<sup>19</sup> 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

18 <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/29513/csbkgz-ru.pdf>

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



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<sup>20</sup>. 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 неукосни-

тельного 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 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<sup>21</sup> [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

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

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

с гендерными вопросами, защитой экологии и проведением социологических исследований<sup>22</sup>.

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<sup>23</sup>.

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.

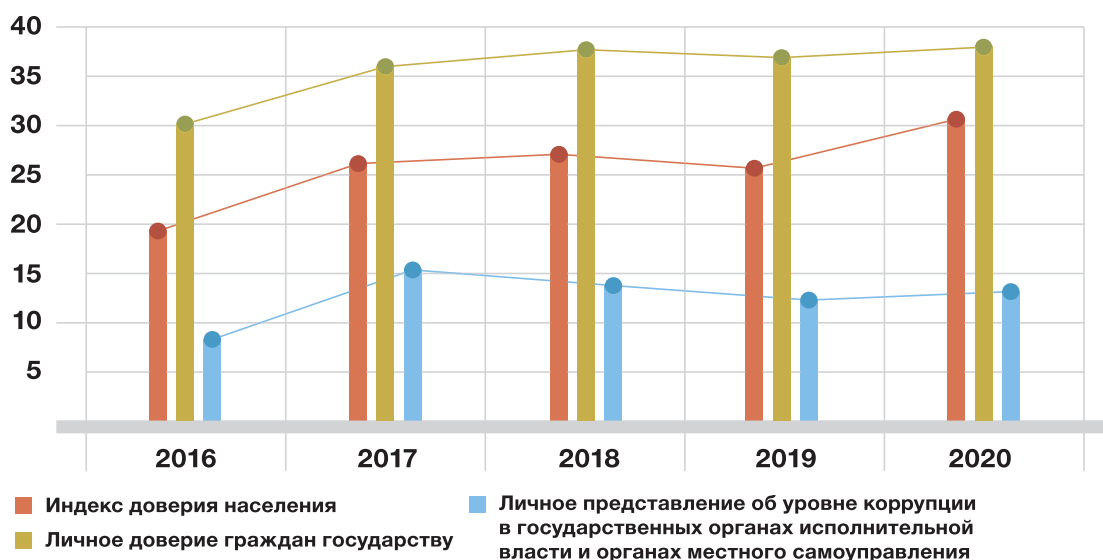
По данным Национального статистического комитета, уровень доверия населения к правительству

снижился. 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<sup>24</sup>, 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.

### Рисунок 10. Индекс доверия населения

Figure 10. Index of population confidence



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/>

Личное представление об уровне коррупции в государственных 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<sup>25</sup>.

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<sup>26</sup>.

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 политизи-

рованы. 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<sup>27</sup>.

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 экологии, 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<sup>28</sup>.

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>

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.
- Шадыебеков 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

- Abdrzakova 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 Akmataliyeva 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





РЕСПУБЛИКА

**ТАДЖИКИСТАН**

ҶУМҲУРИИ ТОҶИКИСТОН

# ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА. РЕСПУБЛИКА ТАДЖИКИСТАН

**АБДУХАЛИЛ ДАВЛАТАЛИЕВИЧ ГАФУРОВ**, доктор юридических наук профессор, ректор  
Академия государственного управления при Президенте Республики Таджикистан (Республика Таджикистан,  
734025, Душанбе, Саид Носир, 33)

**Аннотация:** В статье рассматривается формирование современной государственности Республики Таджикистан. Отмечается, что исторические корни и особенности сформировали традиции государственности, которые бережно развиваются в независимом Таджикистане с учетом мирового опыта и лучших практик. Со времени обретения независимости произошли важные преобразования в политической жизни страны, в сферах образования, здравоохранения и социальной защиты населения, развивается экономика, формируется электронное правительство. Проанализированы действия власти по созданию государственных институтов, отвечающих современным требованиям и запросам населения, показана история становления государственной службы в Республике Таджикистан. Отмечено, что конечными целями развития системы государственной службы являются точное определение ее функций и задач, совершенствование структур управления, в том числе создание образовательных учреждений для обучения кадров государственной службы, планирование деятельности, финансирование, материальное и экспертное обеспечение, стимулирование и мотивирование государственных служащих, обеспечение государственной поддержки и общественного контроля. Сделан вывод, что таджикский опыт свидетельствует о формировании нового типа политической культуры — культуры мира, предполагающей приоритет консенсуса при принятии государственных и общественных решений. Законодательная база и политическая атмосфера, деятельность правительства способствовали формированию необходимого минимума политической культуры, осознания того, что полномочия на власть — это отражение волеизъявления граждан, выраженного в ходе конкурентных периодически проводимых законных выборов, в связи с чем освоение демократических ценностей рассматривается как важный элемент современной государственной политики общественных изменений.

**Ключевые слова:** Республика Таджикистан, социально-экономическое развитие, государственная служба, Конституция, электронное правительство, доверие к власти

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

**ABDUKHALIL D. GAFUROV**, Dr. of Sci. (Law), Professor, Rector  
Academy of Public Administration under the President of the Republic of Tajikistan (33, Said Nosir St., Dushanbe,  
734025, Republic of Tajikistan)

**Abstract:** The article describes the formation of the modern statehood of the Republic of Tajikistan. The formation of the statehood of Tajikistan was influenced by the peculiarities in the historical life of the people of the country; traditions are carefully preserved and developed in modern independent Tajikistan using best world practices and experience. After gaining independence, the country underwent significant changes in political life, in the spheres of education, health care, and social protection of the population; the economic sphere is developing, and the state is taking measures to form an electronic government. The author analyzes the actions of the country's authorities to create state institutions that meet modern requirements and demands of the population and shows the history of the public service formation in the Republic of Tajikistan. It is noted that the ultimate goals for the development of the state civil service system are the precise definition of its functions and tasks, the improvement of management structures, including the creation of educational institutions for training civil service personnel, planning of activities, financing, material and expert support, stimulation and motivation of civil servants, ensuring state support and public control. It is concluded that the Tajik experience testifies to the formation of a new type of political culture - a culture of peace, which presupposes the priority of consensus in making state and public decisions. The legal framework and political atmosphere, the activities of the government contributed to the formation of the necessary minimum of political culture, the realization that the authority to power is a reflection of the will of citizens, expressed in the course of competitive, periodically held legal elections, in connection with which the development of democratic values is considered as an important element of modern state policy for social change.

**Keywords:** the Republic of Tajikistan, socio-economic development, public service, Constitution, electronic government, trust in government

### Общая характеристика страны

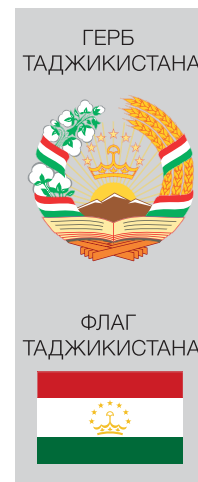
Республика Таджикистан — государство в Центральной Азии, образованное на основании бывшей Таджикской Советской Социалистической Республики в составе СССР. Официальный язык — таджикский. Административно-территориальное деление: город Душанбе со статусом столицы, одна автономная область, две области, группа городов и районов республиканского подчинения.

На сессии Верховного Совета Республики Таджикистан 9 сентября 1991 года объявлен независимым государством. 2 марта 1992 года Республика Таджикистан вступила в состав государств — членов Организации Объединенных Наций.

В целом государственность на территории современного Таджикистана имеет глубокие исторические корни. Первые государственные образования на территории Таджикистана и Центральной Азии были созданы еще в середине II тысячелетия до н. э. Древнейшие государственные образования на территории Центральной Азии признаны государствами предков таджикского народа, и к этим государствам относятся Согдиана, Хорезм и Бактрия. Традиции и правила государственного управления и государственной службы всесторонне совершенствовались в эпоху правления древнеиранской империи Ахеменидов (558–330 гг. до н. э.), при которых были созданы атрибуты государства и государственности и использованы в последующих государствах наших предков и других народов на Ближнем и Среднем Востоке, особенно в Центральной Азии.

Развитие государственной службы особенно отмечается в период правления династии Саманидов, то есть в период формирования таджикского народа и его государственности в IX–X веках [Буриев, 2008. С. 157–186]. Диван везира (правительство) считался основным органом управления и контролировал все политические, административные и хозяйственные учреждения государства. Ему подчинялись руководители десяти других диванов [Сафаров, 1999. С. 58–85]. Например, Диван мустафы занимался государственным казначейством. Диван амид-ул-мулка занимался важными государственными документами, а также дипломатическими отношениями с другими государствами. В этих учреждениях работали государственные служащие

## РЕСПУБЛИКА ТАДЖИКИСТАН



**143 100 км<sup>2</sup>**

93-е место в мире



**9 126 600 человек**

97-е место в мире (2019)



Таджикистан расположен в предгорьях Памира и граничит на юге с Афганистаном, на западе с Узбекистаном, на северо-западе с Кыргызстаном и на востоке с Китаем. Более 93 процентов территории страны занимают горы.



В Таджикистане наблюдается наиболее быстрый рост численности титульной национальности среди всех стран бывшего СССР. Доля таджиков в 1959 году составляла 53,1% населения Таджикистана, а в 1989 году — уже 62,3%. В 2002 году она возросла до 79,9%, в 2010 году — до 84,3%.

(хадимы, маъмуры и надимы), весьма привилегированные и почитаемые. Опыт управления делами государства Саманидов веками передавался и использовался последующими правителями Центральной Азии и за ее пределами.

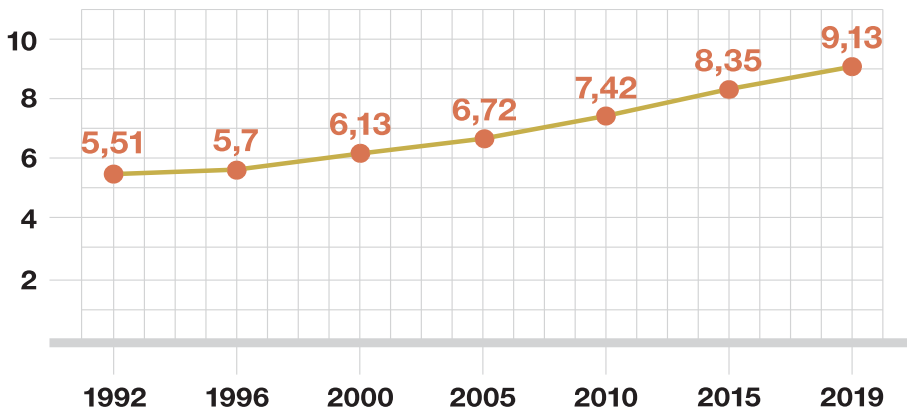
История нового Таджикистана, страны, которая лишь на пятом тысячелетии своей истории стала называться нынешним именем своего народа — это путь древнего и молодого независимого государства Республики Таджикистан. После установления Советской власти был организован временный орган управления — Чрезвычайная диктаторская комиссия Восточной Бухары, а в июле 1924 года был учрежден Ревком Восточной Бухары, который функционировал до октября 1924 года.

После установления и укрепления Советской власти в регионе была поставлена задача территориального разделения Средней Азии и создания союзных республик по национальным признакам. В результате национально-территориального размежевания Средней Азии 14 октября 1924 года было объявлено о создании Таджикской Автономной Советской Социалистической Республики в составе Узбекской ССР со столицей в городе Душанбе. Далее, 16 октября



Рисунок 1. Динамика численности населения Республики Таджикистан (млн чел.)\*

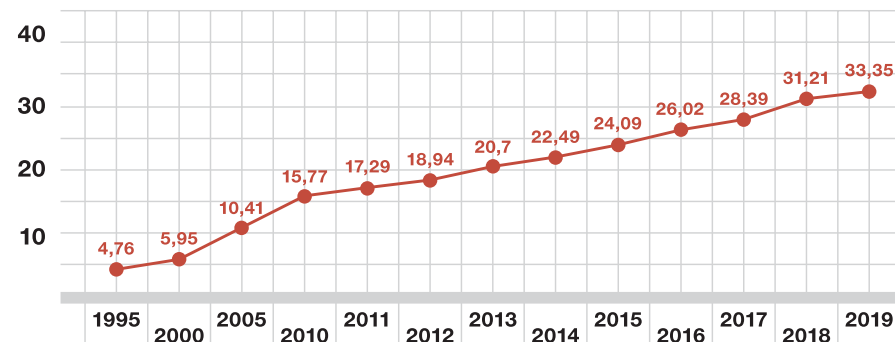
Figure 1. Population dynamics in the Republic of Tajikistan (million people)



\* [http://stat.wv.tj/publications/July2019/macmuai\\_sumorai\\_aholi\\_to\\_1\\_anvari\\_soli\\_2019.pdf](http://stat.wv.tj/publications/July2019/macmuai_sumorai_aholi_to_1_anvari_soli_2019.pdf)

Рисунок 2. Динамика ВВП республики Таджикистан, 1995–2019 (млрд долл. США)\*\*

Figure 2. Republic of Tajikistan GDP dynamics, 1995–2019 (billions of US dollars)



\*\* <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/weoselgr.aspx>

1929 года было объявлено о создании отдельной союзной республики — Таджикской ССР. В течение более шестидесяти лет — с 16 декабря 1929 года вплоть до 1991 года — Таджикистан развивался как равноправная союзная республика в составе СССР. Таджикистан в годы Советской власти, как и другие союзные республики, достиг значимых успехов во всех областях политической, социально-экономической и культурной жизни.

История общественного строя показывает, что в каждом отдельно взятом социально-политическом пространстве государственная служба как функция и государственное управление как состояние государственности имеют свои специфические особенности развития. При анализе этих атрибуций государственности можно обнаружить большое количество общих и отличительных характеристик, которые всегда требуют особой и специальной интерпретации. При этом сохранение национальных

культурных традиций и самобытности, использование достижений глобальной культуры в обществе являются главным критерием административных преобразований Таджикистана.

С момента обретения независимости по настоящее время республика демонстрирует положительную динамику прироста численности населения (рисунок 1).

Развитию страны способствуют значительные ресурсы: огромный гидроэнергетический потенциал, чистая вода, благоприятные земля и климат, растительный мир, значительные трудовые ресурсы, богатейшие запасы минеральных ресурсов и горных недр — все это создает возможности для развития экспортно ориентированных и импортозамещающих производств, создания современных секторов добывающей и обрабатывающей промышленности, цветной и черной металлургии, экологически чистого агропромышленного комплекса. Богатое историко-культурное наследие Таджикистана, его уникальная природа с неповторимыми озерами, редкими животными и растениями, а также высокие горы являются важными условиями развития сферы туризма и увеличения вклада этой отрасли в ВВП страны. Дальнейшее развитие гидроэнергетических мощностей и реализация региональных транспортно-коммуникационных проектов позволит Таджикистану стать региональным лидером в производстве и транзите дешевой и экологически чистой энергии, расширить транзитные возможности страны, тем самым внести свой достойный вклад в устойчивое развитие развивающихся стран Южной и Юго-Восточной части Азиатского региона, в том числе стран Центральной Азии, а также в активизацию сотрудничества в коридоре Юг — Юг.

Динамика ВВП Республики Таджикистан демонстрирует на протяжении многих лет неуклонный рост (рисунок 2).

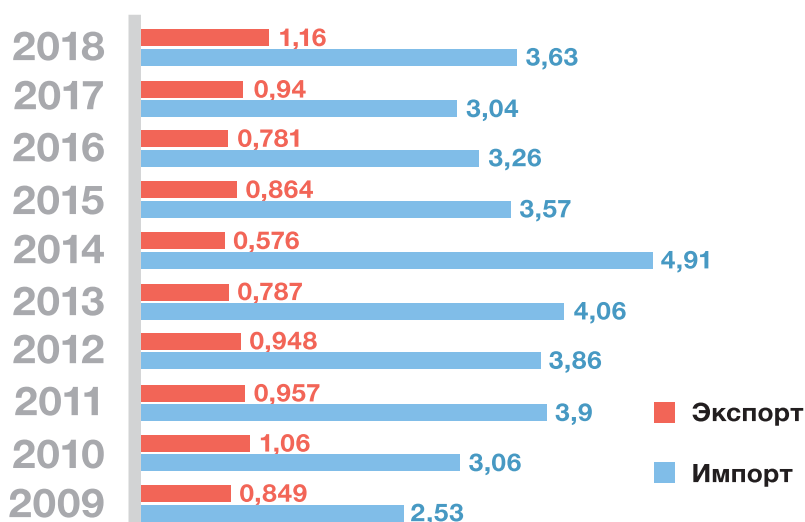
В товарообороте Республики Таджикистан (рисунок 3) объем импорта превышает объем экспорта, но в последние годы размеры экспорта постепенно растут. В 2019 году внешний товарооборот Таджикистана составил 4 523,78 млн долл. США

В товарообороте Республики Таджикистан (рисунок 3) объем импорта превышает объем экспорта, но в последние годы размеры экспорта постепенно растут. В 2019 году внешний товарооборот Таджикистана составил 4 523,78 млн долл. США



**Рисунок 3. Товарооборот Республики Таджикистан, 2009–2018 (млрд долл. США)\***

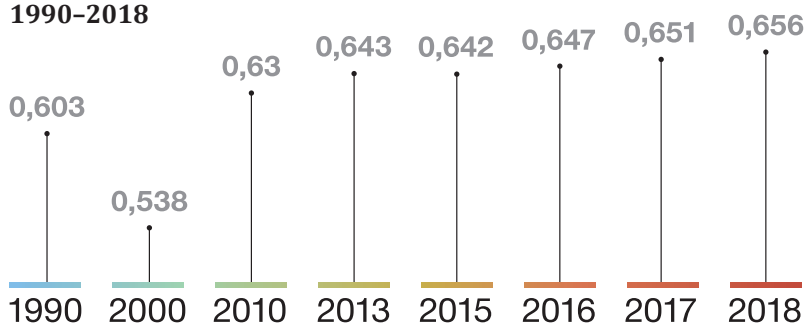
**Figure 3. Republic of Tajikistan trade turnover, 2009–2018 (billions of US dollars)**



\* <https://oec.world/en/profile/country/tjk#trade-services>

**Рисунок 4. Динамика показателя Индекса человеческого развития, 1990–2018**

**Figure 4. Dynamics of the Human Development Index, 1990–2018**



(экспорт — 1174,4 млн долл. США и импорт — 3349,3 млн долл. США)<sup>1</sup>.

В структуре экспорта Республики Таджикистан преобладают руды (25,3%), золото, серебро, драгоценные и полудрагоценные металлы (19,2%), хлопковое волокно (15,5%).

Важнейшим документом социально-экономического развития республики является Национальная Стратегия развития на период до 2030 года (далее — НСР–2030)<sup>2</sup>.

Основными приоритетами развития страны после 2015 года, на реализацию которых направлены экономическая идеология, базовые принципы и комплекс мер, указанных в НСР–2030, являются образование, здравоохранение, занятость, ликвидация неравенства, борьба с коррупцией, обеспече-

ние продовольственной безопасности, эффективное управление, социальная защита населения, превенция (предотвращение) потенциальных конфликтов, энергетическая безопасность, экология и управление демографическими процессами.

Главным фактором модели роста, обозначенной в НСР–2030, является человеческий капитал и его главные системообразующие компоненты — образование и наука как важнейшие условия повышения национальной безопасности и конкурентоспособности национальной экономики.

За период устойчивого экономического роста показатель ИЧР Республики Таджикистан в среднем рос на 1,07% в год (рисунок 4). Таджикистан находится на 125-м месте из 188 в списке стран мира по индексу человеческого развития (ИЧР), соответствующего среднему уровню человеческого развития 0,656, и имеет значительный потенциал для продвижения вверх по всем основным параметрам ИЧР. В 2014 году индекс гендерного неравенства составлял 0,357, и Таджикистан занимал 69-е место из 155 стран мира. Важные преобразования произошли в сферах образования, здравоохранения и социальной защиты населения. Уровень младенческой, детской и материнской смертности снизился более чем в два раза. Были возведены и сданы в эксплуатацию сотни учреждений образования, больниц, культурных и спортивных объектов.

В 2019 году Таджикистан занял 104-е место в мировом рейтинге конкурентоспособности (Global Competitiveness Index).

Однако, несмотря на понижение позиции Таджикистана относительно других стран мира, динамика абсолютных значений элементов индекса имеет смешанную динамику (рисунок 5).

В отчете Мирового экономического форума 2019 года отмечалось повышение уровня макроэкономической стабильности и качества трудовых ресурсов Таджикистана.

Таджикистан существенно укрепляет свои позиции в рейтинге Doing Business Мирового банка. В 2019 году республика заняла 126-е место, демонстрируя тенденцию к росту (рисунок 6).

Среди наиболее существенных изменений, влияющих на позицию Таджикистана в данном рейтинге, эксперты Мирового банка отмечают повышение эффективности таможенных процедур и внедрение современных методик риск-менеджмента.

1 <https://tajtrade.tj/menu/28?l=ru>

2 [http://ef-ca.tj/publications/02.2\\_rus\(FILEminimizer\).pdf](http://ef-ca.tj/publications/02.2_rus(FILEminimizer).pdf)

Рисунок 5. Индекс глобальной конкурентоспособности (World Economic Forum) Республики Таджикистан, 2018-2019\*

Figure 5. Global Competitiveness Index (World Economic Forum) of the Republic of Tajikistan, 2018-2019

# Таджикистан

104 / 141

Индекс глобальной конкурентоспособности 4.0 выпуск 2019

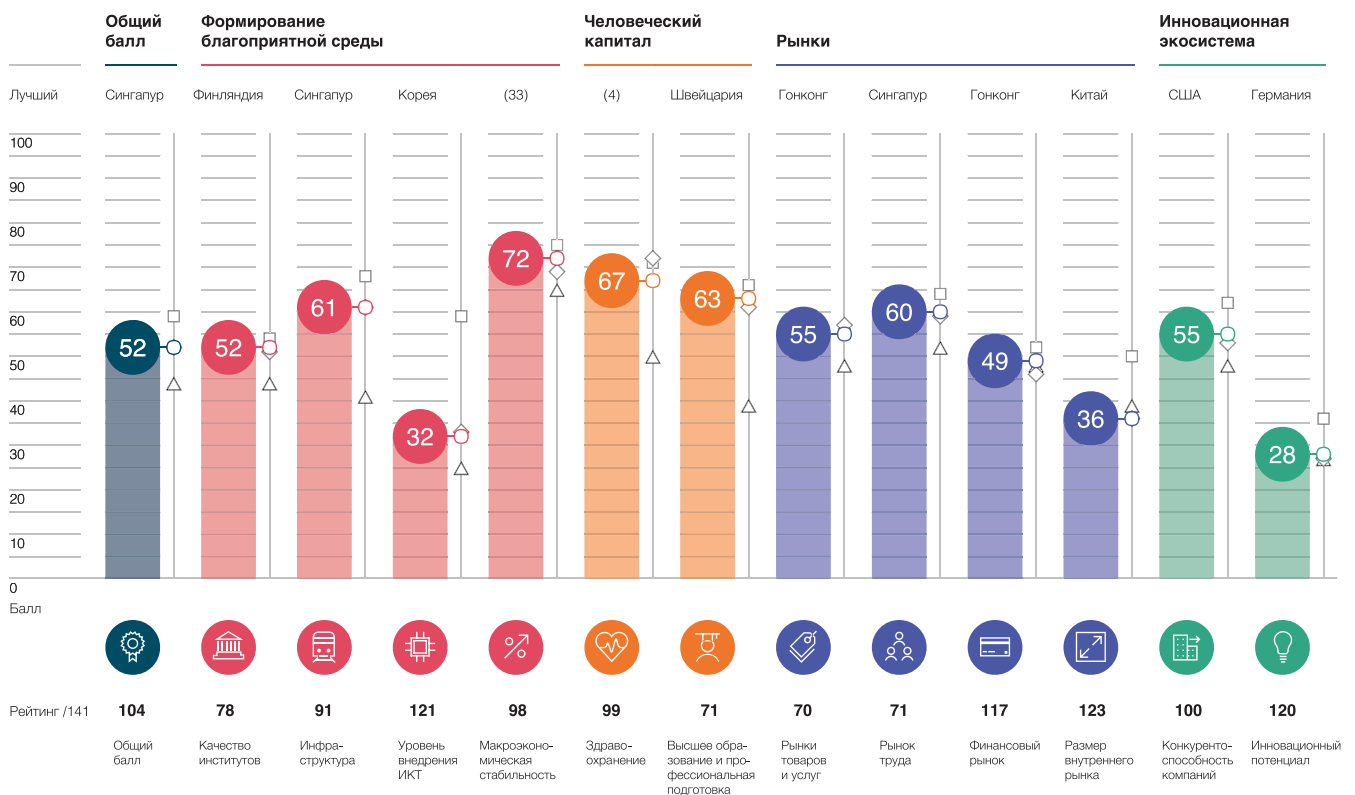
Место в 2018: 102 / 140

## Контрольные показатели 2019

◇ Прошлый период

△ Усредненный показатель категории

□ Средний по Евразии



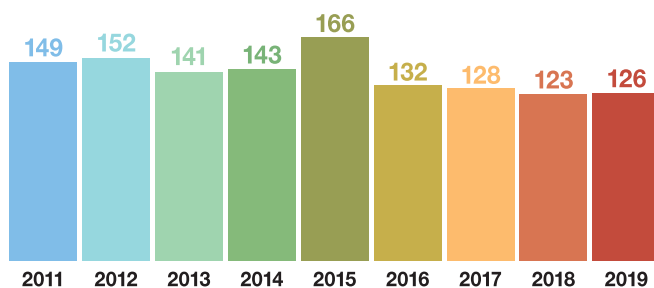
## Контрольные показатели Таджикистана в 2018 году



\* Global Competitiveness Report 2019, World Economic Forum. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)

Рисунок 6. Позиция Таджикистана в рейтинге Doing Business, 2011-2019\*\*

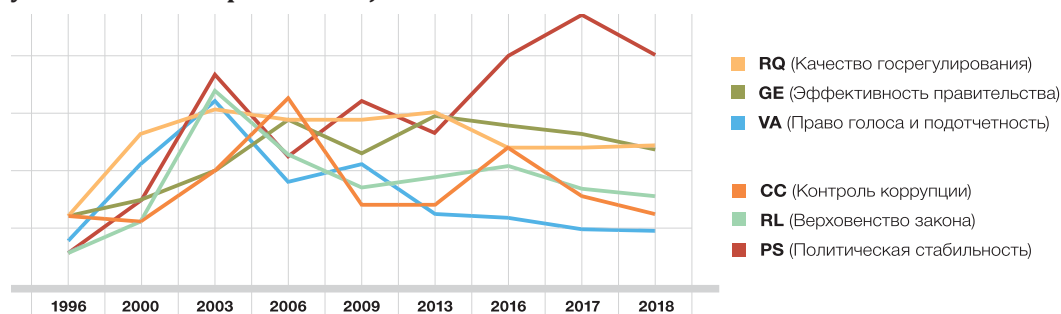
Figure 6. Tajikistan's position in the Doing Business rating, 2011-2019



\*\* Группа Мирового банка Doing Business 2019. Training for Reform. [https://www.doingbusiness.org/content/dam/doing-business/media/Annual-Reports/English/DB2019-report\\_web-version.pdf](https://www.doingbusiness.org/content/dam/doing-business/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf)

Рисунок 7. Динамика показателей WGI Республики Таджикистан\*

Figure 7. WGI Dynamics of the Republic of Tajikistan



\* <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/downloadFile?fileName=wgidataset.xlsx>

Рисунок 8. Индикаторы качества государственного управления, 1996–2018

Figure 8. Governance quality indicators, 1996–2018

	1996	2000	2003	2006	2009	2013	2016	2017	2018
Voice and Accountability	4	↑10,448	↑15,920	↓9,135	↑10,426	↓6,103	↓5,911	↓4,926	4,926
Political Stability No Violence	3,191	↑7,407	↑18,090	↓11,111	↑16,114	↓13,270	↑20	↑23,333	↓20
Government Effectiveness	6,011	↑7,692	↑10,204	↑14,634	↓11,483	↑14,692	↓13,942	↓12,981	↓12,019
Regulatory Quality	5,978	↑13,333	↑15,306	↓14,216	↑14,354	↑15,166	↓12,019	12,019	↑12,5
Rule of Law	3,015	↑5,445	↑16,832	↓11,483	↓8,531	↑9,390	↑10,577	↓8,173	↓7,692
Control of Corruption	5,914	↓5,584	↑10,101	↑16,097	↓7,177	↓7,109	↑12,019	↓7,692	↓6,25

Если говорить об индикаторах качества государственного управления WGI, то Республика Таджикистан имеет следующие показатели (рисунки 7, 8).

Высшей целью долгосрочного развития Таджикистана является повышение уровня жизни населения страны на основе обеспечения устойчивого экономического развития. Для ее достижения определена следующая стратегия развития на ближайшие 15 лет: а) обеспечение энергетической безопасности и эффективное использование электроэнергии; б) выход из коммуникационного тупика и превращение страны в транзитную; в) обеспечение продовольственной безопасности и доступа населения к качественному питанию; г) расширение продуктивной занятости.

Вместе с тем можно выделить ряд проблем, препятствующих социально-экономическому развитию республики, в частности качество услуг образования и здравоохранения: высокий уровень материнской и детской смертности, заболеваемости туберкулезом, проблемы с доступом к услугам образования, слабый рост числа дошкольных учреждений, некачественная школьная инфраструктура в регионах, низкая квалификация учителей, дефицит электроэнергии в осенне-зимний период и ограниченный рынок ее сбыта в весенне-летний период, проблемы нерав-

ного доступа женщин и мужчин к материальным (земля, финансы и др.) и нематериальным (образование, здравоохранение и др.) видам ресурсов, экологические проблемы.

### Состояние государственного управления в Республике Таджикистан

Система государственного управления в Республике Таджикистан прошла достаточно сложный путь формирования и развития. Следовательно, генезис и эволюцию каждого явления можно определить как диахронно-исторический и синхронно-оперирующий процессы.

К моменту обретения Таджикистаном независимости государственное управление осуществлялось системой Советов народных депутатов во главе с Верховным Советом Таджикской ССР. В результате демократических преобразований в конце 80-х годов XX века, в 1989 году, впервые в истории Таджикистана была установлена президентская республика как форма правления. В период 1992–1994 годов практиковалась форма правления в виде парламентской республики.

В период Советской власти компетенция республики в области государственного управления определялась подведомственностью регулируемых отраслей народного хозяйства. По отношению

к предприятиям союзного подчинения, таким как железнодорожный и воздушный транспорт, предприятия военно-промышленного комплекса, республика наделялась функциями контроля и наблюдения; в отношении республиканских организаций — функцией руководства, а в отношении промышленности на своей территории на правительство республики была возложена функция общего руководства, поскольку непосредственное руководство осуществляли Советы народных депутатов.

Эти принципы в последующем составили концептуальную основу будущего государственного устройства страны и нашли свое отражение в Декларации о государственном суверенитете Республики Таджикистан от 24 августа 1990 года.

В результате кризиса политической системы советского общества и ослабления государственной системы органов управления 9 сентября 1991 года Сессия Верховного Совета Таджикистана приняла новую редакцию Декларации о независимости Таджикистана. Это событие можно назвать началом нового периода государственности и национального суверенитета республики [История таджикского народа, 2004. С. 210].

Приобретение независимости наряду с другими задачами обусловило необходимость реформирования государственного управления в стране.

6 ноября 1994 года на всенародном референдуме была принята Конституция Республики Таджикистан, которая сыграла огромную роль в деле становления независимого демократического Таджикистана и обеспечения мира на таджикской земле. Конституция является основополагающим документом, определяющим основы государственного устройства, порядок формирования и функционирования главных государственных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, органов местного самоуправления, порядок избрания, а также полномочия главы государства, основные права, свободы и обязанности граждан, порядок внесения поправок в Конституцию и возможность ее пересмотра.

Президент Республики Таджикистан Э. Рахмон, выступая на XXI сессии Верховного Совета Республики Таджикистан, подчеркнул, что «шестое ноября 1994 года в истории Республики Таджикистан открывает величественную ее страницу. Таджикский народ за более чем тысячелетнюю историю своей государственности впервые принял Конституцию независимого государства путем референдума. Активное участие всех граждан республики в этом важном политическом событии является главным достижением и победой демократии в Таджикистане» [Имомов, 1995. С. 2–16; Тахиров, 1995. С. 17–23].

Конституция Республики Таджикистан состоит из преамбулы и 100 статей, разделенных на 10 глав. Первая глава посвящена основам конституционного строя, вторая — правам, свободам и обязанностям человека и гражданина. Следующие три главы содержат

положения о порядке образования, структуре и компетенции высших органов государственной власти и управления — парламента (Маджлиси Оли), президента и правительства. Шестая глава отведена местной власти, седьмая — статусу Горно-Бадахшанской автономной области; в восьмой и девятой речь идет соответственно об организации и основных принципах деятельности судов и прокуратуры. Десятая глава определяет Порядок изменения Конституции.

#### **Глава государства: общая характеристика правового статуса, основные полномочия**

Согласно Конституции, принятой на референдуме в ноябре 1994 года, Республика Таджикистан является «суверенным, демократическим, правовым, светским и унитарным государством». Высшим органом власти считается парламент — Маджлиси Оли (Верховное собрание — Парламент), совмещающий в своей деятельности законодательные, распорядительные и контрольные функции. Главой государства и исполнительной власти в Республике Таджикистан является президент, избираемый на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на семь лет с правом повторного переизбрания. Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики, представляет Таджикистан внутри страны и в международных отношениях, назначает высших должностных лиц и освобождает их от должности, с утверждением парламента, является Верховным Главнокомандующим Вооруженными силами страны.

Основные полномочия президента закреплены в главе 4 Конституции Таджикистана. В статье 64 данной главы Конституции указывается, что Президент Республики Таджикистан является главой государства и исполнительной власти и выступает гарантом Конституции и законов, прав и свобод человека и гражданина, национальной независимости, единства и территориальной целостности, преемственности и долговечности государства, согласованного функционирования и взаимодействия государственных органов, соблюдения международных договоров Таджикистана.

Каждый гражданин Республики Таджикистан не моложе 35 лет, владеющий государственным языком и постоянно проживающий на территории республики не менее последних 10 лет, может быть выдвинут кандидатом на пост президента.

Лидер нации, согласно статье 69 Конституции Республики Таджикистан:

1. Определяет главные направления внутренней и внешней политики республики.
2. Представляет Таджикистан внутри страны и в международных отношениях.
3. Образовывает и упраздняет министерства и государственные комитеты.
4. Назначает и освобождает премьер-министра и других членов правительства; представляет указы



о назначении и освобождении премьер-министра и других членов правительства на утверждение совместных заседаний Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон.

5. Назначает и освобождает председателей Горно-Бадахшанской автономной области, областей, города Душанбе, городов и районов, представляет их на утверждение соответствующих Маджлисов народных депутатов.

6. Отменяет или приостанавливает действие актов органов исполнительной власти в случае их противоречия Конституции и законам.

7. Назначает и освобождает председателя Национального банка, его заместителей и представляет указы об этом на утверждение Маджлиси намояндагон.

8. Представляет Маджлиси милли кандидатуры для избрания и отзыва председателя, заместителей председателя и судей Конституционного суда, Верховного суда и Высшего экономического суда.

9. С согласия Маджлиси милли назначает и освобождает Генерального прокурора и его заместителей.

10. Создает исполнительный аппарат президента.

11. Создает Совет безопасности и руководит им.

12. Назначает и освобождает судей военного суда, судов Горно-Бадахшанской автономной области, областей, города Душанбе, городов и районов, экономических судов Горно-Бадахшанской автономной области, областей, города Душанбе.

13. Назначает референдумы, выборы Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон в местные представительные органы.

14. Подписывает законы.

15. Определяет денежную систему и информирует об этом Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон.

16. Распоряжается резервным фондом.

17. Руководит проведением внешней политики, подписывает международные договоры и представляет их на утверждение Маджлиси намояндагон.

18. Назначает и освобождает глав дипломатических представительств в зарубежных государствах и представителей республики в международных организациях.

19. Принимает верительные грамоты глав дипломатических представительств иностранных государств.

20. Является Верховным Главнокомандующим Вооруженными силами Таджикистана; назначает и освобождает командующих войсками Вооруженных сил Таджикистана.

21. Объявляет военное положение при реальной угрозе безопасности государства и вносит указ об этом на утверждение совместного заседания Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон.

22. Использует Вооруженные силы Республики Таджикистан за ее пределами для выполнения международных обязательств Таджикистана с согласия Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон.

23. Объявляет чрезвычайное положение на всей территории республики или в отдельных местностях с незамедлительным внесением Указа об этом на утверждение совместного заседания Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон и сообщением в Организацию Объединенных Наций.

24. Решает вопросы гражданства.

25. Предоставляет политическое убежище.

26. Осуществляет помилование.

27. Присваивает высшие воинские звания, дипломатические ранги, специальные чины и звания.

28. Награждает граждан государственными наградами, присваивает государственные премии и почетные звания Таджикистана.

29. Исполняет другие полномочия, предусмотренные Конституцией и законами.

### **Правительство: система и структура**

Правительство — высший исполнительный орган страны, статус Правительства Таджикистана и порядок его деятельности определены главой 5 Конституции Республики Таджикистан. Полномочия правительства определяет Конституционный закон «О Правительстве Республики Таджикистан».

В функции Правительства Таджикистана входит обеспечение эффективного руководства экономической, социальной и культурной сферами и исполнение законов, решений Маджлиси Оли, совместных постановлений Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон, постановлений Маджлиси милли, постановлений Маджлиси намояндагон, указов и распоряжений президента.

Правительство республики состоит из премьер-министра, его первого заместителя и заместителей, министров, председателей государственных комитетов.

Члены правительства не вправе занимать другую должность, быть депутатами представительных органов, заниматься предпринимательской деятельностью, исключение составляет научная, творческая и педагогическая деятельность.

### **Парламент: общая характеристика правового статуса, основные полномочия**

Высший институт законодательной власти Таджикистана — парламент — Маджлиси Оли, который в 1999 году преобразован в двухпалатный орган: Маджлиси намояндагон (Палата представителей) и Маджлиси милли (Национальное собрание).

Маджлиси намояндагон (нижняя палата парламента) состоит из 63 депутатов, из которых 41 избирается по мажоритарной системе в одномандатных округах, а 22 — по пропорциональной системе от политических партий и движений. Депутатом может быть избран гражданин не моложе 25 лет. В настоящий момент места в нижней палате парламента распределяются следующим образом: 47 мест занимают депутаты Народно-демократической партии

**Рисунок 9. Партийная структура Маджлиси намояндагон V созыва, 2020–2025**

**Figure 9. Party structure of Majlisi Namoyandagon of the V convocation, 2020–2025**



Таджикистана, 7 мест — депутаты Аграрной партии Таджикистана, 5 мест — Партии экономических реформ Таджикистана, 2 места — Коммунистической партии Таджикистана, 1 место — Демократической партии Таджикистана, 1 место — Социалистической партии Таджикистана (**рисунок 9**).

Маджлиси милли (верхняя палата парламента) формируется местными органами власти в составе 25 человек. Еще 8 депутатов назначаются президентом. Членами палаты пожизненно могут также стать бывшие президенты страны. Председатель палаты является вторым лицом в государстве. Маджлиси милли действует на созывной основе, не реже четырех раз в год. Каждый гражданин Республики Таджикистан не моложе 35 лет и имеющий высшее образование может быть избран или назначен членом Маджлиси милли.

Первую сессию Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон созывает Президент Республики Таджикистан в течение месяца после выборов. Ее открывает старейший по возрасту член или депутат и ведет до избрания председателей палат парламента. Один из заместителей председателя Маджлиси милли избирается из числа представителей Горно-Бадахшанской автономной области.

Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон могут собираться на совместные заседания. Полномочия Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон при проведении совместных заседаний: утверждение указов президента о назначении и освобождении премьер-министра и других членов правительства; утверждение указа президента о введении военного и чрезвычайного положения; согласие на использование Вооруженных сил Таджикистана за его пределами; назначение выборов президента; принятие

отставки президента; присуждение президенту государственных премий и присвоение ему высших воинских званий; рассмотрение вопросов неприкосновенности президента.

К компетенции Маджлиси милли относятся изменение административно-территориального устройства страны, рассмотрение законов, принятых Маджлиси намояндагон, избрание и отзыв судей Верховного суда, Конституционного суда и Высшего экономического суда по представлению президента.

В компетенцию Маджлиси намояндагон входит: самостоятельное утверждение бюджета страны и законов об амнистии (не требует одобрения Маджлиси милли); изменение налогового законодательства; разрешение на выдачу и получение государственного кредита; ратификация и денонсация международных договоров; назначение референдума и формирование Центральной комиссии для его проведения, а также вынесение общественно значимых вопросов на всенародное обсуждение. Маджлиси намояндагон может преодолеть неодобрение закона со стороны Маджлиси милли двумя третями голосов депутатов.

Право законодательной инициативы принадлежит членам обеих палат парламента, Президенту и Правительству Таджикистана, Маджлису народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области (ГБАО).

Парламент может преодолеть вето президента на принятый им закон не менее чем двумя третями голосов членов обеих палат парламента. Вето на конституционный закон может быть преодолено не менее чем тремя четвертями голосов членов обеих палат парламента.

Обе палаты парламента на совместном заседании могут самораспуститься при поддержке двух третей своих членов.

Согласно Конституции, выборы в стране проводятся на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Каждый избиратель имеет один голос. Право избирать имеют граждане Республики Таджикистан, достигшие 18 лет. Лишены активного и пассивного избирательного права следующие категории лиц: граждане, признанные судом недееспособными, а также лица, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. В любых других случаях прямое или косвенное ограничение избирательных прав граждан не допускается. Право избирать и быть избранными, равенство и свобода волеизъявления гарантируются законом.

#### **Судебная власть: система и структура, основные полномочия**

Судебная власть, будучи независимой, осуществляется от имени государства судьями. Судебная власть защищает права и свободы человека и гражданина, интересы государства, организаций, учреждений, законность и справедливость.

Судебную власть осуществляют Конституционный суд, Верховный суд, Высший экономический суд, Военный суд, суд Горно-Бадахшанской автономной области, областные, города Душанбе, городские и районные суды, Экономический суд Горно-Бадахшанской автономной области, экономические суды областей и города Душанбе. Организацию и порядок деятельности судов определяет Конституционный закон «О судах Республики Таджикистан». Срок полномочия судей — 10 лет. Создание чрезвычайных судов запрещается.

Конституционный суд является органом судебной власти по защите Конституции Республики Таджикистан. Организация и порядок деятельности Конституционного суда Республики Таджикистан определяются конституционным законом Республики Таджикистан «О Конституционном суде Республики Таджикистан».

Верховный суд Республики Таджикистан является высшим судебным органом и осуществляет судебный надзор за деятельностью военных судов гарнизонов, суда Горно-Бадахшанской автономной области, областей, города Душанбе, городских и районных судов по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным этим судам.

Высший экономический суд Республики Таджикистан является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых экономическими судами, осуществляет в предусмотренных законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Военные суды Республики Таджикистан осуществляют правосудие в Министерстве обороны Республики Таджикистан, Национальной гвардии Республики Таджикистан, Государственном комитете национальной безопасности Республики Таджикистан, Главном управлении пограничных войск Государственного комитета национальной безопасности Республики Таджикистан, Комитете по чрезвычайным ситуациям и гражданской обороне при Правительстве Республики Таджикистан, Внутренних войсках Министерства внутренних дел Республики Таджикистан, Конвойной бригаде Главного управления исполнения уголовных наказаний Министерства юстиции Республики Таджикистан, Агентстве по обеспечению специальным имуществом при Правительстве Республики Таджикистан, предприятиях, учреждениях, других организациях Вооруженных сил Республики Таджикистан и всех воинских частях.

Суд Горно-Бадахшанской автономной области, областные суды, суд города Душанбе состоят из председателя, первого заместителя, заместителей председателя, судей суда и народных заседателей и действуют в составе:

- президиума суда;
- судебной коллегии по гражданским делам;
- судебной коллегии по уголовным делам.

Городские и районные суды (кроме городов районного подчинения) образуются в городах, районах. Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан образует городской и районный суды.

Экономический суд Горно-Бадахшанской автономной области, областные экономические суды, Экономический суд города Душанбе состоят из председателя и судей. В экономических судах, состоящих из пяти и более судей, устанавливается должность заместителя председателя.

**Приоритеты совершенствования государственного управления.** Вместе с тем в системе государственного управления Республики Таджикистан недостаточно развиты многие механизмы, институты и компетенции, которые призваны играть важную роль в обеспечении индустриально-инновационного развития, интеграции в региональную и мировую экономику.

Избыточное регулирование, случаи необоснованного и неправомерного вмешательства государственных органов в хозяйственную деятельность, избыточное налогообложение регистрируемого сектора экономики и слабая налоговая база для финансирования государственных функций на местном уровне и, соответственно, коррупция предопределяют необходимость совершенствования механизмов налогового регулирования и правоприменения, форм и методов стратегического и территориального планирования и администрирования, мер государственного регулирования в сфере стандартизации и сертификации, развития эффективной системы управления государственными финансами и государственной собственностью.

Особенно остро недостаточный потенциал государственного управления проявляется на территориальном и местном уровнях. Вклад этих уровней в социально-экономическое развитие будет возрастать по мере урбанизации, модернизации инфраструктуры и роста запросов со стороны общества на повышение качества и доступности социальных услуг. Уровень потенциала, компетенции и качества административных процессов на местном уровне значительно отстает от национального уровня.

Для деятельности государственных и местных органов власти характерен слабый механизм обеспечения открытости. Как правило, граждане и организации не получают полную и своевременную информацию о принимаемых государственными органами решениях. В рамках расширения механизмов взаимодействия государства, бизнеса и гражданского общества хотя и достигнут определенный прогресс, однако эти механизмы больше работают на национальном уровне. Секторальные и региональные структуры не демонстрируют эффективность.

Существуют следующие проблемы в сфере государственного управления республики:

- отсутствие единого перечня государственных функций и стандартов предоставления государ-

ственных услуг, недостаточно эффективная организация их предоставления и незавершенность процесса оптимизации;

- качество государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, находится на низком уровне, они слабо содействуют реализации государственных социальных гарантий, особенно сложен доступ к услугам для лиц с инвалидностью;
- система координации деятельности органов исполнительной власти неэффективна, и механизмы оценки эффективности их деятельности на центральном и местном уровнях недостаточно определены;
- слабый уровень внедрения системы электронного документооборота между органами государственного управления и электронного взаимодействия государственных органов с гражданами и бизнесом;
- недостаточное развитие системы органов общественного контроля, отсутствие четкого разграничения их полномочий;
- слабое взаимодействие государства и бизнеса, государства и граждан в процессе национального развития, в том числе отсутствие действенных совещательных площадок для текущих коммуникаций и решения стратегических задач;
- несовершенство законодательной базы для механизма управления природопользованием, охраной окружающей среды и риском стихийных бедствий.

Все это требует эффективных мер по совершенствованию государственного управления и проведения административных преобразований.

Исходя из этого, в целях совершенствования государственного управления Республики Таджикистан в Стратегии национального развития на период до 2030 года установлены следующие приоритеты:

- совершенствование политико-правовых и экономических институтов в целях обеспечения фундаментальных прав на неприкосновенность собственности и развития человеческого капитала, равного доступа женщин и мужчин к процессам принятия решений, обеспечивающих устойчивое функционирование и развитие национальной экономики;
- создание системы стратегического управления, позволяющей обеспечить скоординированное поступательное развитие указанных институтов и внедрение превентивного системного подхода при решении внутренних проблем развития и ответа на внешние вызовы;
- разработка механизмов обеспечения открытости деятельности государственных и местных органов власти;
- обеспечение государственных органов квалифицированными и компетентными кадрами, которые могут играть ключевую роль в эффективном выполнении государственных функций и реализации государственных социальных гарантий;
- усиление роли органов местного самоуправления в определении направлений развития подотчетных им территориально-административных единиц.

В качестве основных направлений действий в рамках НСР-2030 в области совершенствования системы государственного администрирования можно выделить:

- оптимизацию организационной структуры и функций управления путем исключения излишних звеньев, совершенствование административных процессов и минимизацию затрат;
- внедрение механизмов оценки эффективности деятельности центральных и местных исполнительных органов;
- формирование эффективной системы привлечения инвестиций;
- проведение системных функциональных обзоров министерств и ведомств в целях дальнейшей оптимизации функций государственных органов управления;
- проведение целенаправленной и систематической работы по совершенствованию административных процессов, ускорению принятия решений и повышению их эффективности, особенно в сфере взаимодействия с инвесторами, регулирования и надзора, оказания государственных услуг;
- внедрение риск-ориентированных методов в систему регулирования и надзора;
- формирование необходимых элементов «электронного правительства» для реализации политики «открытых данных»;
- совершенствование координации в сфере разработки и реализации политики между органами исполнительной власти и центральным и территориальными уровнями государственного управления и местного самоуправления;
- развитие системы стратегического планирования и совершенствование координации политики на центральном и на местном уровнях государственного управления;
- широкое внедрение проектных методов управления;
- внедрение действенного механизма антикризисного управления и системы управленческих мер по диагностике, предупреждению, нейтрализации и преодолению кризисных явлений;
- повышение роли экономических методов управления, формирование их целостной системы, отвечающей требованиям рынка;
- внедрение современных и инновационных технологий управленческой деятельности на основе информационно-коммуникационных сетей и в этих целях создание условий для эффективного использования информационных ресурсов в деятельности органов государственного управления;
- использование функционального принципа при формировании государственных органов, что позволит ограничить распространение узкоотраслевых методов управления;
- проведение государственными органами регулярных информационных кампаний по повышению



осведомленности граждан о доступе к информации, включая государственные услуги;

- разработка механизмов усиления контроля со стороны общественности за деятельностью исполнительных органов государственной власти и повышения доверия граждан.

### **Административная реформа, ее правовое и институциональное обеспечение**

В Таджикистане активно проводятся административные реформы, направленные на повышение эффективности государственного управления и государственной службы. Так, Указом Президента Республики Таджикистан от 28 марта 2006 года № 1718 была утверждена Стратегия реформирования системы государственного управления, направленная на совершенствование структуры центральных и местных исполнительных органов государственной власти. Отдельным разделом данного стратегического документа предусматривались вопросы реформирования государственной службы.

Следует отметить, что Стратегия реформирования системы государственного управления Республики Таджикистан<sup>3</sup> определила действия государства по реформе государственного управления на 2004–2015 годы. Данный документ рассматривается в качестве основополагающей директивы в деле реформирования государственной службы республики.

Повышение эффективности системы государственной службы требует развития профессиональной государственной службы и повышения авторитета государственных служащих. Также в стратегии особое внимание уделено проблеме подбора и расстановки кадров в центральных и местных органах государственной власти. Отмечено, что существуют недостатки в проведении конкурсов для замещения вакантных должностей, аттестации госслужащих, организации и использовании кадровых ресурсов на государственной службе. При этом в стратегии предусмотрено, что успешная реализация реформы системы государственного управления сводится к решению следующих задач: повышение эффективности управления национальным развитием; совершенствование системы государственного управления в соответствии с принципами рыночной экономики; повышение эффективности управления государственными финансами; создание современной профессиональной государственной службы; развитие административно-территориального управления; формирование местного самоуправления, способного предоставлять качественные услуги населению.

3 Указ Президента Республики Таджикистан от 15 марта 2006 года № 1718 «Об утверждении Стратегии реформирования системы государственного управления Республики Таджикистан». Центральный банк правовой информации Министерства юстиции Республики Таджикистан. Электронная версия «Адлия», 14.03.2007.

Для создания современной профессиональной государственной службы в стратегии предусмотрены следующие меры: повышение статуса государственной службы в организации и контроле проведения конкурсов для занятия вакантных мест, аттестаций госслужащих и организации резерва кадров; создание реестра государственных служащих, проведение реформы оплаты труда в государственном секторе; создание информационной системы управления государственной службы; введение нового порядка проведения открытого конкурса. Также отмечено, что реформирование государственного управления требует одновременного выполнения мер на центральном и местном уровнях. Вступление в силу данного нормативного правового акта можно считать важным шагом на пути дальнейшего реформирования государственной службы Республики Таджикистан.

На основе стратегии 5 марта 2007 года был принят закон Республики Таджикистан «О государственной службе» в новой редакции. Закон разработан с учетом международных стандартов и опыта, он создал реальные предпосылки реформирования и становления государственной службы.

Значимая особенность нового закона заключается в том, что в нем впервые нормативно закреплена система государственной службы Республики Таджикистан. В нее входят: государственная гражданская служба; государственная служба правоохранительных органов; государственная военная служба (ч. 1 ст. 5). Четкое нормативное закрепление системы государственной службы дает возможность унифицировать социальные гарантии для всех категорий госслужащих.

Следующими отличительными особенностями нового закона являются введение конкурсного порядка замещения вакантных административных государственных должностей (ч. 1 ст. 18) и поступление на государственную службу на основании трудового договора (контракта), образец которого утверждается Правительством Республики Таджикистан (ч. 4 ст. 13).

Эта система, исходя из унитарного характера Республики Таджикистан, является одноуровневой. Многие важнейшие конституционные положения в отраслевом законодательстве о государственной службе, с одной стороны, закрепили эффективные критерии кадровой политики (подбора, поступления на работу, оценки деятельности служащих, перемещения и повышения по службе), а с другой — ликвидировали негативные последствия проводившейся ранее кадровой работы. Анализ соответствия закона «О государственной службе» ряду других законов, например законодательным актам о прокуратуре, о милиции и другим, является трудноразрешимой проблемой, так как единого подхода к определению статуса каждого отдельно взятого служащего государственного органа не существует.

Другим важным документом реформирования системы государственного управления Республики Таджикистан является Концепция реформирования го-

сударственной службы Таджикистана, утвержденная Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1 июня 2007 года № 289<sup>4</sup>. Как указано в данном программном акте, концепция принята в целях реализации указа Президента Республики Таджикистан от 15 марта 2006 года № 1713 «Об утверждении Стратегии реформирования системы государственного управления Республики Таджикистан», дальнейшего усиления государственной службы и повышения ее эффективности, а также улучшения процесса реформирования системы государственного управления.

В концепции определены следующие цели реформирования государственной службы: создание профессиональной государственной службы и ее привлекательность на всех уровнях государственного управления; дальнейшее развитие института государственной службы с учетом накопленного за последние годы опыта его правового регулирования, функционирования и теоретического осмысления; повышение эффективности государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государственности; адаптация действующей модели государственной службы к фундаментальным изменениям в национальной экономике и обществе Таджикистана; создание и развитие современной системы обучения кадров во всех сферах государственной службы, а также развитие навыков и способностей государственных служащих, необходимых для качественного выполнения возложенных на них функций и задач [Джамшедов, 2011. С. 51].

Наряду с этим концепция предусматривает основные задачи и предпосылки реформирования государственной службы, согласно которым важнейшими условиями успешного ее проведения в Таджикистане являются: наличие твердой политической воли руководства страны по достижению поставленных целей и решению задач, а также стремление эффективно управлять государственной службой на благо общества; нацеленность на длительную и кропотливую работу по реализации реформ; расширение полномочий Управления государственной службы при Президенте Республики Таджикистан в реализации реформы государственной службы; наличие высокопрофессиональных экспертов, приверженных достижению результатов реформ и служению обществу; учет положительного опыта других стран в проведении реформы государственной службы.

В концепции предусмотрены основные этапы реформирования государственной службы Таджикистана, а также краткосрочные, среднесрочные и долгосрочные меры, направленные на создание современной профессиональной государственной службы.

*В краткосрочном периоде* предусмотрено: создание реестра государственных служащих и его регулярное обновление; разработка пакета нормативных право-

вых актов по реализации закона «О государственной службе»; разработка Концепции кадровой политики; внедрение нового порядка проведения конкурса на замещение вакантных административных должностей государственной службы; разработка и внедрение нового порядка проведения аттестации госслужащих; проведение первого этапа реформы оплаты труда в государственном секторе; разработка и утверждение должностных инструкций для каждой должности государственной службы; организация подготовки специалистов в сфере управления государственной службой в высших учебных заведениях страны; внедрение специальных программ по ускоренному продвижению по служебной лестнице для молодых госслужащих, проявляющих особые способности; создание информационной системы управления государственной службой; совершенствование Кодекса этики госслужащих; разработка программы борьбы с бюрократическими проявлениями в государственных органах.

*В среднесрочном периоде:* создание научно-исследовательского центра по фундаментальным теоретическим и прикладным проблемам государственной службы и государственного управления при Управлении государственной службы при Президенте Республики Таджикистан; институциональное развитие системы обучения государственных служащих; разработка порядка предоставления государственных услуг населению; разработка и развитие программ дистанционного обучения госслужащих.

*В долгосрочном периоде:* формирование конкурентного рынка обучения госслужащих Таджикистана; создание Академии государственной службы при Президенте Республики Таджикистан; разработка единой системы оценки эффективности и качества деятельности государственных органов и результативности работы государственных служащих. Долгосрочный период в государственной службе предусматривает поэтапное внедрение элементов рыночных отношений, то есть использование подходов и методов управления человеческими ресурсами в частном секторе, доказавших свою эффективность.

Важным шагом на пути реформирования государственной службы стала разработка и принятие Программы реформирования государственной службы Таджикистана, которая была утверждена постановлением Правительства Республики Таджикистан от 31 августа 2007 года № 448<sup>5</sup>. Указанная программа направлена на создание оптимальных организационно-правовых условий для развития профессиональной государственной службы. Целями программы являются обеспечение последовательного исполнения концепции, повышение эффективности и развитие государственной службы в конкретных государственных органах.

4 См.: Нормативные правовые акты государственной службы. Изд.1. Душанбе, Эджод. С. 322–333.

5 Постановление Правительства Республики Таджикистан от 31 августа 2007 года № 448 «О Программе реформирования государственной службы Таджикистана». Нормативные правовые акты государственной службы. Изд. 1. Душанбе, Эджод. С. 333–346.

Точное определение функций и задач государственной службы, совершенствование структур управления, в том числе создание образовательных учреждений для обучения кадров государственной службы, планирование деятельности, финансирование, материальное и экспертное обеспечение, стимулирование и мотивирование государственных служащих, обеспечение государственной поддержки и общественного контроля являются конечными целями развития системы государственной службы.

Важнейшей задачей реформы государственной службы является разработка и реализация современных методов управления, соответствующих условиям рыночной экономики и доказывающих свою состоятельность в практике развитых государств. Реформа направлена на достижение конечного результата и основывается на оценке стоимости оказания услуг потребителями, уровня развития контрактных отношений между государственными органами, которые, как заказчики, определяют политику в нужной сфере.

Реализация указанной программы была предусмотрена в период 2007–2010 годов. В том числе определены: 2007 год — подготовка к реализации программы; 2008–2010 годы — совершенствование нормативных правовых основ системы государственной службы, реализация финансово-экономических мероприятий, осуществление проектов по применению новых подходов к организации государственной службы и проведение мониторинга хода реформирования государственной службы.

В эти годы исполнителями мероприятий, предусмотренных программой, являлись Правительство Республики Таджикистан, Управление государственной службы при Президенте Республики Таджикистан<sup>6</sup> и Институт повышения квалификации государственных служащих Республики Таджикистан<sup>7</sup>. Реализацию программы и ее мониторинг осуществляло Управление государственной службы при Президенте Республики Таджикистан, которое является координатором программы.

Предполагались следующие результаты от реализации программы: обновление нормативной правовой основы государственной службы в соответствии с новыми условиями рыночной экономики и мировыми стандартами; создание профессиональной государственной службы на основе принципов учета и оценки результатов служебной деятельности государственных служащих; обеспечение качественного уровня исполнения государственными служащими своих должностных обязанностей и оказываемых ими государственных услуг гражданам и организациям; создание предпосылок для прозрачного функционирования

государственных органов и государственных служащих под контролем общества; обеспечение эффективности кадровой политики в системе государственной службы в целях качественного улучшения кадрового состава государственной службы; разработка механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе, а также правового регулирования профессиональной этики государственных служащих; формирование системы управления государственной службы (государственная гражданская служба, государственная служба правоохранительных органов, государственная военная служба) на основе принципов и положений закона «О государственной службе» от 5 марта 2007 года № 233.

Государственная служба играет важную роль в обеспечении развития государства и государственности и создании стабильной социально-политической и культурной атмосферы общества. В связи с этим реформирование данного института является одним из главнейших приоритетов национального развития.

Важнейшей задачей реформы государственной службы является разработка и реализация современных методов управления, соответствующих условиям демократизации общества и доказывающих свою состоятельность в практике развитых государств. В этом контексте на первый план выходит повышение уровня качества государственного управления, которое зависит от знаний, опыта, мастерства, ответственности, инициативности, профессионализма и компетентности государственных служащих.

Правительство Республики Таджикистан уделяет особое внимание вопросам создания необходимых условий для развития социальных сфер, в частности вопросам подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров. В условиях глобализации для защиты интересов государства особое значение в структуре государственной службы принадлежит системе непрерывного развития человеческих ресурсов государственных служащих.

Формирование прочных конституционных основ государственной службы в Таджикистане как важнейшего механизма государственного управления, принципиально отличающегося от действовавшей ранее административной системы, требует, с одной стороны, новых подходов в переосмыслении сущности, целей, задач, функций, а также механизма реализации государственной службы. С другой стороны, в ходе социально-экономических и политических преобразований общества исследование содержательной деятельности социально-политических институтов, среди которых особое место занимает государственная служба, приобретает особую актуальность [Ализода, 2017. С. 96].

Вместе с тем существуют некоторые нерешенные проблемы в области развития государственной службы, в том числе:

- система государственной службы стоит перед проблемой качественного восполнения своей численно-

6 Ныне Агентство государственной службы при Президенте Республики Таджикистан.

7 Ныне Академия государственного управления при Президенте Республики Таджикистан.



сти в силу низкой привлекательности государственной службы как работодателя на рынке труда;

- в государственных органах не на должном уровне используются критерии подбора и расстановки кадров, система управления человеческими ресурсами требует усовершенствования;
- отсутствует система стимулирования в целях удержания и привлечения квалифицированных специалистов;
- новая система оплаты труда государственных служащих, согласно единой тарифной сетке, не обеспечивает достаточного уровня вознаграждения компетентных специалистов и слабо увязана с механизмом оценки деятельности государственных служащих;
- неравный доступ мужчин и женщин к государственной службе, особенно на уровне принятия решений;
- государственные служащие слабо мотивированы к поддержанию открытости органов исполнительной власти;
- автоматизированный реестр государственных служащих требует совершенствования.

В НСР–2030 прописаны следующие направления развития государственной службы на долгосрочную перспективу:

- повышение привлекательности государственной службы для квалифицированных работников и укрепление ее конкурентных преимуществ как работодателя по сравнению с частным сектором;
- разработка экономически обоснованных программ удержания квалифицированных кадров на государственной службе;
- совершенствование механизмов по увеличению численности женщин на руководящих должностях в органах государственной власти различного уровня;
- внедрение современной системы управления человеческими ресурсами на государственной службе и ее автоматизация;
- совершенствование механизма оценки деятельности и ответственности государственных служащих и его увязка с системой оплаты труда госслужащих;
- проведение системной кадровой политики, создание эффективной системы подготовки и переподготовки управленческих кадров и формирование кадрового потенциала как важнейшего интеллектуального и профессионального ресурса;
- развитие модели государственной службы, основанной на заслугах с учетом передовой практики стран мира.

### **Система государственной службы в Республике Таджикистан: основные этапы становления и принципы организации**

Республика Таджикистан наряду с другими странами выполняет свои функции благодаря труду государственных служащих, которые считаются основным и ведущим участником государственной службы. Государственная служба играет важнейшую роль как для государства, так и для общества. С точки зрения

современного законодателя, государственная служба в Республике Таджикистан — это профессиональная деятельность государственных служащих, направленная на обеспечение исполнения полномочий лиц, замещающих государственные должности государственной власти, и реализацию компетенции государственных органов.

Согласно данному определению, можно выделить следующие признаки государственной службы: государственная деятельность; деятельность государственных служащих; профессиональная служебная деятельность; содействие обеспечению исполнения полномочий государственных органов и реализации компетенции государственных служащих; публичная служба.

Кроме того, в ст. 5 закона «О государственной службе» с 2007 года<sup>8</sup> определена система государственной службы в республике, состоящая из следующих видов:

- государственная гражданская служба;
- государственная служба правоохранительных органов;
- государственная военная служба.

Государственная гражданская служба представляет собой профессиональную деятельность граждан Республики Таджикистан на государственных должностях государственной службы, осуществляющуюся в соответствии с законом «О государственной службе». Отдельные виды государственной гражданской службы регулируются соответствующим отраслевым законодательством с учетом основных принципов и общих положений указанного закона.

Государственная гражданская служба — это служебная деятельность, направленная на обеспечение полномочий органов, осуществляющих государственно-управленческие функции для разрешения экономических и социальных задач. Их работа связана с реализацией действий и принятием решений обеспечительного характера. В правовом статусе государственных гражданских служащих не устанавливаются ярко выраженные задачи по осуществлению функций правовой охраны, военной деятельности и военного управления.

Государственная служба правоохранительных органов представляет собой профессиональную деятельность граждан Таджикистана на государственных должностях в правоохранительных органах, задачи которых направлены на обеспечение безопасности, законности, правопорядка, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также на борьбу против преступности.

Государственная военная служба представляет собой профессиональную деятельность граждан Таджикистана на государственных должностях в органах и воинских частях и подразделениях Вооруженных сил

8 Закон Республики Таджикистан от 22 февраля 2007 года № 275 «О государственной службе».



Республики Таджикистан, других войсках и воинских структурах, направленную на обеспечение обороны и безопасности государства. Для военной и правоохранительной службы характерен ряд признаков:

- обеспечение безопасности граждан, общества и государства, защита основных прав и интересов граждан, охрана общественного порядка;
- государственные служащие военной и правоохранительной службы обязаны выполнять свой профессиональный долг даже в условиях повышенного риска для собственной жизни и здоровья близких;
- наличие специальных правовых актов, регулирующих организацию и прохождение службы, правовое положение служащих и т. д.

Государственная служба правоохранительных органов и государственная военная служба регулируются соответствующими отраслевыми законами с учетом принципов и общих положений закона «О государственной службе». Согласно данному закону, государственная служба правоохранительных органов, государственная военная служба и отдельные виды государственной гражданской службы в части, не урегулированной отраслевыми законами, регулируются названным законом и отраслевыми нормативными правовыми актами.

Как уже отмечалось, все виды государственной службы в Таджикистане регулируются соответствующими отраслевыми законами с учетом принципов и общих положений закона «О государственной службе». Так, согласно статье 7 настоящего закона, основными принципами государственной службы являются:

- верховенство Конституции и законов Республики Таджикистан;
- приоритет прав и свобод человека и гражданина;
- единство системы государственной службы независимо от разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- преданность родине и народу Таджикистана;
- гуманизм и социальная справедливость;
- светский характер государственной службы;
- беспартийность государственных служащих соответствующих государственных органов, которые определены Конституцией и законами Республики Таджикистан;
- прозрачность государственной службы, за исключением деятельности, составляющей государственную или иную, охраняемую законом, государственную тайну;
- профессионализм и компетентность государственного служащего;
- добровольность и доступность государственной службы;
- подотчетность государственного служащего;
- стабильность персонала государственного органа;
- служебное продвижение государственных служащих на основе способностей, таланта, профессиональной подготовки и квалификационных требований;
- оценка деятельности государственного служащего на основе служебных заслуг.

Современная государственная служба представляет собой институт, предназначенный для обеспечения выполнения государственных полномочий, реализации законов и функций государства. После ее трансформации, прошедшей во всех странах постсоветского пространства в 1990-е и 2000-е годы, она приобрела некоторые общие черты, которые определялись идеологией реформирования государств и их институтов на основе опыта зарубежных стран, в основном моделей континентального и англосаксонского типов, при сохранении некоторых различий. Дальнейшее развитие государств в условиях современных мировых тенденций, появление в начале XXI века новых вызовов повлекли за собой изменения в системах законодательства о государственной службе [Бахтаирова, 2019. С. 273–279].

Становление системы государственной службы началось с обретением Республикой Таджикистан государственной независимости. Первый этап преобразований пришелся на 1991–1997 годы и ознаменовался формированием новой системы государственной власти и управления. При этом данный процесс проходил в очень сложных условиях, связанных с кризисными явлениями практически во всех сферах жизни общества.

В соответствии с конституционным положением о государственной службе 13 ноября 1998 года был принят закон Республики Таджикистан «О государственной службе». Согласно ст. 2 настоящего закона: «Граждане Республики Таджикистан имеют равное право на государственную службу в соответствии с Конституцией, настоящим законом и другими законами Республики Таджикистан».

Данным законом были установлены основные направления государственной политики в сфере государственной службы, пределы действия закона, принципы государственной службы, органы управления государственной службы, организация и прохождение государственной службы и т. д. Он действовал в течение почти десяти лет, но с целью формирования системы государственной службы и совершенствования законодательства 22 февраля 2007 года был принят закон Республики Таджикистан «О государственной службе» более высокого качества и соответствующий требованиям современного государства.

Этот закон предусматривал систему государственной службы, основные принципы государственной службы, уполномоченный орган в сфере государственной службы, организация и прохождение государственной службы, клятва государственного служащего, аттестация государственных служащих и т. д.

В соответствии со ст. 15 закона Республики Таджикистан «О государственной службе»: «Гражданин, впервые принятый на административную должность государственной службы, приносит торжественную присягу в присутствии персонала государственного органа».

С учетом вышесказанного можно выделить три этапа развития государственной службы в Республике

Таджикистан: с 1991 по 1997 год, с 1998 по 2007 год и с 2007 года по настоящее время.

Таким образом, можно сказать, что необходимость создания и развития государственной службы обусловлена самим существованием государства с его целями, задачами, функциями, а также потребностью кадрового обеспечения государственных органов квалифицированным персоналом, способным управлять государством и обществом с высокими профессиональными навыками.

**Правовое обеспечение государственной службы.** Значимость государственной службы в Республике Таджикистан обусловлена тем, что она выполняет жизненно важную для страны политическую, административную и социальную миссию. Поэтому правительство республики в регулировании отношений, связанных с государственной службой, уделяет ей особое внимание и принимает различные меры.

Правовое регулирование отношений, связанных с государственной службой, осуществляется Конституцией Республики Таджикистан, законом «О государственной службе» и другими соответствующими отраслевыми законами. Например, закон предусматривает, что в случаях неурегулирования отраслевыми законами каких-либо отношений, связанных со всеми видами государственной службы, они регулируются настоящим законом и нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии с этим законом.

Основные положения о государственной службе предусмотрены в Конституции Республики Таджикистан. Согласно статье 27 Конституции, гражданин имеет право участвовать в политической жизни и управлении государством непосредственно или через представителей. Граждане имеют равное право на государственную службу.

Из вышесказанного следует, что каждый гражданин Республики Таджикистан имеет равный доступ к государственной службе вне зависимости от пола, расы, вероисповедания, материального и иного положения. Это делает государственную службу более эффективной, так как нет никаких препятствий для поступления на нее, что гарантировано на конституционном уровне.

Другим значимым нормативным правовым актом для эффективного функционирования и реализации государственной службы в Республике Таджикистан является закон «О государственной службе». Это базовый закон, который устанавливает общие принципы, пределы действия закона, основные положения правового регулирования государственной службы. Настоящим законом предусмотрена система государственной службы в Республике Таджикистан, в том числе гражданская служба, военная служба и правоохранительная служба, а также реестр государственных должностей и категорий государственных должностей, порядок их замещения, аттестация, профессиональная переподготовка, гарантии и поощрения государственного служащего.

В Республике Таджикистан действует ряд законов, которые регулируют отношения, связанные с государственной службой в различных государственных органах. В том числе законы Республики Таджикистан «О милиции», «О государственном комитете национальной безопасности».

Наряду с законами Республики Таджикистан действуют и кодексы, предусматривающие нормы, которые регулируют отдельные стороны государственной службы, например Таможенный кодекс, Налоговый кодекс.

В правовом регулировании государственной службы немаловажную роль играют и подзаконные акты. Одними из подзаконных актов, которые определяют различные стороны государственной службы, являются указы Президента Республики Таджикистан. Например, Указ «Об утверждении типового положения о кадровой службе государственных органов Республики Таджикистан» 2010 года, Указ «О Положении о порядке проведения конкурса на замещение вакантных административных должностей государственной службы» 2016 года, Указ «О Правилах проведения перемещения (ротации) руководящих кадров государственной службы Республики Таджикистан» 2019 года.

Указом Президента Республики Таджикистан в 2017 году было утверждено Положение о порядке проведения конкурса на замещение вакантных административных должностей государственной службы. Согласно данному положению конкурс на замещение вакантных административных должностей государственной службы проводится для обеспечения равноправия граждан Республики Таджикистан при поступлении на государственную службу, отборе высококвалифицированных и способных кадров и для обеспечения карьерного роста государственных служащих. Положение также устанавливает случаи назначения государственных служащих на административные должности вне конкурса с соблюдением квалификационных требований.

В Положении о порядке и условиях проведения аттестации административных государственных служащих, которое было утверждено Указом Президента Республики Таджикистан 30 мая 2008 года № 468, предусмотрено, что аттестация государственных служащих (за исключением политических государственных служащих и административных государственных служащих высшей категории) проводится в целях улучшения подбора, расстановки и воспитания кадров, повышения качества и эффективности государственной службы, получения объективной информации об исполнении должностных обязанностей и уровне профессиональных знаний административных государственных служащих. В положении определены основные задачи и принципы аттестации.

Немаловажным аспектом повышения эффективности государственной службы является развитие кадрового потенциала государственной гражданской службы. И для решения этой задачи необходимо создание

эффективного механизма отбора кадров для государственной гражданской службы и совершенствование системы подготовки кадров и их дополнительного профессионального образования.

Действующее законодательство Республики Таджикистан о государственной службе, регламентируя права и обязанности государственных служащих, закрепило их право на предоставление со стороны государства ряда гарантий. Для того чтобы определить принадлежность государственных гарантий к статусу государственных служащих, первоначально необходимо объяснить, что в праве понимается под гарантией, и, пусть в самом общем виде, рассмотреть собственно статус государственного служащего, выделить его элементы и показать существующую между ними взаимосвязь.

Прежде чем говорить о правах, обязанностях и гарантиях государственных служащих в Республике Таджикистан, надо определить пределы действия норм законодательства о государственной службе. В соответствии со статьей 6 закона «О государственной службе» действие настоящего закона распространяется на политических государственных служащих и административных государственных служащих, занимающих должности в следующих государственных органах:

- правительстве;
- исполнительном аппарате Президента Республики Таджикистан;
- аппарате Маджлиси милли Маджлиси Оли;
- аппарате Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли;
- аппаратах судов;
- Уполномоченном по правам человека и его аппарате;
- Уполномоченном по правам ребенка;
- органах при Президенте;
- министерствах и их структурах;
- государственных комитетах и их структурах;
- правоохранительных органах и военных структурах (для гражданских государственных служащих);
- аппарате Центральной комиссии по выборам и референдумам Республики Таджикистан;
- ведомствах при правительстве и их структурах;
- иных центральных органах исполнительной власти и их структурах;
- постоянных представительствах Республики Таджикистан в международных, межгосударственных организациях;
- местных исполнительных органах государственной власти.

Действие настоящего закона не распространяется на лиц, занимающих государственные должности государственной власти и следующих работников государственных организаций и учреждений:

- Президента Республики Таджикистан;
- членов Маджлиси милли и депутатов Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан;
- председателя, заместителей председателя, судей Конституционного суда, Верховного суда, Высшего экономического суда, Военного суда, Суда Горно-Бадах-

шанской автономной области, судов областей, города Душанбе, городов и районов, Экономического суда Горно-Бадахшанской автономной области, экономических судов областей и города Душанбе;

- работников государственных предприятий, учреждений и других организаций;
- гражданских служащих (технический и обслуживающий персонал) государственных органов;
- сотрудников других государственных структур, не перечисленных в первой части этой статьи настоящего закона.

Основные права и обязанности государственного служащего закреплены в статьях 27 и 28 закона «О государственной службе», в частности:

- участие в пределах своих полномочий в рассмотрении вопросов и принятии по ним решений, требование их исполнения от соответствующих органов и должностных лиц;
- истребование в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения полномочий и должностных обязанностей;
- право на подготовку, переподготовку, повышение квалификации и стажировку в соответствующих учебных учреждениях за счет средств государственного бюджета;
- право на занятие научной, творческой и преподавательской деятельностью;
- требование проведения служебного расследования при наличии необоснованных обвинений и ознакомление с его результатом и др.

Из основных обязанностей можно выделить:

- соблюдение Конституции, законов и других нормативных правовых актов Республики Таджикистан;
- соблюдение, охрана и уважение прав и свобод человека и гражданина, а также прав и интересов юридических лиц;
- соблюдение государственной и служебной дисциплины и др.

Конкретные обязанности государственных служащих, вытекающие из основных обязанностей, определяются на основе типовых квалификационных требований и отражаются в должностных инструкциях, утверждаемых руководителями соответствующих государственных органов. Правила разработки должностных инструкций административных государственных служащих Республики Таджикистан утверждаются уполномоченным органом в сфере государственной службы.

Вместе с тем глава 4 названного закона посвящена гарантиям и поощрениям государственных служащих. Согласно этому закону государственному служащему гарантируются:

- условия работы, необходимые для обеспечения исполнения должностных обязанностей;
- оплата труда, в том числе премии, пособия, надбавка, компенсации и доплата;
- ежегодный оплачиваемый отпуск и другие отпуска, установленные законодательством Республики Таджикистан;

- обучение и повышение квалификации с сохранением заработной платы, занимаемой должности или равноценной должности в порядке, определяемом Президентом Республики Таджикистан за весь период обучения;
- обязательное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности, смерти или причинения вреда здоровью и его имуществу при исполнении должностных обязанностей;
- пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Республики Таджикистан;
- пенсионное обеспечение государственного служащего, членов его семьи, которые находятся на его иждивении, в случае смерти государственного служащего;
- обязательность получения согласия государственного служащего при переводе на другую должность (кроме случаев, предусмотренных нормативными правовыми актами Республики Таджикистан);
- защиту государственного служащего, членов его семьи и близких родственников от насилия, угроз и других неправомерных проступков, связанных с исполнением должностных обязанностей;
- обеспечение возможности служебного продвижения;
- компенсация ущерба в случае полной или частичной утраты трудоспособности.

Государственному служащему компенсируются расходы, связанные со служебными командировками, ротацией (перемещением), переводом в государственный орган другой местности (область, город, район), а также транспортные расходы и расходы на жилье, связанные с такими переводами. Расходы, связанные с предоставлением гарантий, предусмотренных названным законом, производятся за счет средств соответствующих бюджетов. Для государственного служащего законами и другими нормативными правовыми актами Республики Таджикистан могут быть предусмотрены другие гарантии. В случае смерти государственного служащего членам его семьи выплачивается единовременное пособие в размере пятимесячной заработной платы по последнему месту работы.

Государственный служащий при увольнении с государственной должности в связи с совершением противозаконных действий лишается всех гарантий и денежных компенсаций, предусмотренных указанным законом.

Смена руководителя государственного органа не может служить основанием для прекращения трудового договора (контракта) по инициативе нового руководителя, за исключением трудовых договоров (контрактов), заключенных с политическими государственными служащими.

Гарантии государственному служащему предоставляются и в случае ликвидации, реорганизации и преобразовании государственного органа, сокращения численности или штатов государственных служащих. В связи с этим государственному служащему предлагается другая должность государственной службы в другом государственном органе с учетом его квали-

фикации, профессии и ранее занимаемой должности (если нет возможности с его согласия предоставить ему другую государственную должность в том же государственном органе).

Государственному служащему, освобожденному от государственной должности при ликвидации, реорганизации и преобразовании государственного органа, сокращении численности или штатных единиц государственных служащих:

- выплачивается заработная плата по ранее занимаемой должности в течение трех месяцев (без зачета выходного пособия);
- выплачивается пособие по безработице;
- сохраняется прежняя заработная плата в течение трех месяцев при переводе на другую государственную должность в том же государственном органе или в другом, если заработная плата по новому месту работы ниже прежнего;
- сохраняется медицинское обслуживание ему и членам его семьи в том лечебном учреждении, в котором они обслуживались до перевода на работу в новой должности;
- при наличии общего трудового стажа 25 лет для мужчин, 20 лет для женщин и не менее 10 лет стажа государственной службы предоставляется право выхода на пенсию на два года раньше установленного законодательством срока.

В случае отсутствия возможности перевода государственного служащего на другую должность государственной службы в соответствии с его специальностью он остается в резерве кадров до одного года с сохранением стажа государственной службы и ему создаются условия для повышения квалификации.

Государственный служащий поощряется за служебные достижения, продолжительную и безупречную работу, выполнение особо важных государственных заданий. Виды поощрений и порядок представления к ним устанавливаются законами и другими нормативными правовыми актами Республики Таджикистан.

Государственному служащему с учетом особенностей государственной службы в порядке, установленном названным законом, Трудовым кодексом и другими нормативными правовыми актами Республики Таджикистан, предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск.

Устанавливается следующая продолжительность основного ежегодного оплачиваемого отпуска государственных служащих:

- 35 календарных дней для политических государственных служащих и административных государственных служащих высшей категории;
- 30 календарных дней для административных государственных служащих первой и второй категорий;
- 28 календарных дней для административных государственных служащих третьей, четвертой, пятой, шестой и седьмой категорий.

При наличии стажа государственной службы 5, 10, 15 и 20 лет ежегодный основной оплачиваемый отпуск



увеличивается соответственно на 3, 6, 10 и 15 календарных дней.

Пенсионное обеспечение государственных служащих осуществляется в порядке, установленном пенсионным законодательством Республики Таджикистан. Государственный служащий имеет право на пенсию за выслугу лет в соответствии с установленным законодательством порядке. Государственному служащему в случае выхода на пенсию выплачивается единовременное денежное пособие в размере трехмесячной заработной платы<sup>9</sup>. В случае повторного назначения (избрания) на государственные должности государственной службы лиц, получающих пенсию, оплата их пенсии приостанавливается. При последующем освобождении таких лиц от должности выплата их пенсии возобновляется на основании стажа работы с последнего дня освобождения от должности.

Таким образом, можно сказать, что правовое обеспечение государственной службы в Республике Таджикистан реализовано в значительном объеме, и надо отметить, что требования закона «О государственной службе» распространяются на все три вида государственной службы. Но отраслевые законы могут устанавливать иные гарантии и поощрения государственным служащим соответствующих отраслей.

**Механизм управления государственной службой: кадровая политика.** Одним из механизмов государственного управления государственной службой является реализация кадровой политики. Так как государственная служба является способом реализации задач государства и государственные служащие являются представителями государственной власти, очень важно, чтобы на государственной службе работали компетентные и высококвалифицированные кадры, способные к творческому решению стоящих перед ними задач.

С целью отбора профессиональных и ответственных сотрудников на государственную службу Указом Президента Республики Таджикистан от 31 декабря 2008 года № 582 была утверждена Концепция государственной кадровой политики Республики Таджикистан<sup>10</sup>. Концепция представляет собой совокупность мнений, идей и взглядов, определяющих цели, задачи, приоритетные направления, принципы государственного регулирования кадровой политики и пути обеспечения республики высококвалифицированными кадрами.

Политическая ситуация 90-х годов стала причиной недостаточного осуществления государственной кадровой политики, падения престижа интеллектуальных видов труда, сокращения численности занятых специалистов в ведущих отраслях экономики, науки,

образования, медицины, несогласованности темпов формирования рыночной системы трудовых отношений и разработки ее правовых основ. Эта ситуация во многом способствовала формированию негативных явлений в сфере социальных отношений и развития трудовых ресурсов, снижению возможностей реализации конституционных прав граждан для свободного использования своего кадрового потенциала в регионах республики.

Отсутствие необходимых возможностей государственного и общественного контроля и мониторинга за работой кадров, ослабление системы переподготовки кадров привели к снижению эффективности государственного управления. Многие высококвалифицированные кадры остались за пределами трудовой деятельности, их знания и опыт не были востребованы на благо общества и государства. Государственная политика подготовки профессионального потенциала не соответствовала потребностям развития отраслей экономики.

Отсутствие эффективных механизмов государственного воздействия на процессы формирования и востребования кадрового потенциала, снижение его профессионализма привели к отставанию страны. Этот процесс могли предотвратить только решительные, последовательные, комплексные и своевременные меры. С этой целью принятие Конституции Республики Таджикистан и в соответствии с ней ряда важных документов, в том числе Указа Президента Республики Таджикистан от 3 декабря 1999 года № 5 «О повышении роли женщин в обществе»; Указа Президента Республики Таджикистан от 10 марта 2003 года № 1031 «Об утверждении Положения о кадровой службе»; Национальной программы «Молодежь Таджикистана» на 2004–2006 годы, утвержденной Постановлением Правительства Республики Таджикистан 3 июля 2003 года № 294; Программы экономического развития Республики Таджикистан на период до 2015 года, утвержденной Постановлением Правительства Республики Таджикистан 1 марта 2004 года № 86; Национальной концепции воспитания в Республике Таджикистан, утвержденной Постановлением Правительства Республики Таджикистан 3 марта 2006 года № 94; Стратегии реформирования системы государственного управления Республики Таджикистан, утвержденной Указом Президента Республики Таджикистан от 15 марта 2006 года № 1713; Государственной программы воспитания, подбора и расстановки руководящих кадров Республики Таджикистан из числа способных девушек и женщин на 2007–2016 годы, утвержденной Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1 ноября 2006 года № 496; Концепции реформирования государственной службы Таджикистана, утвержденной Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1 июня 2007 года № 289; Национальной стратегии развития Республики Таджикистан на период до 2015 года, утвержденной Постановлением Маджлиси намояндагон Маджлиси

9 Государственные гарантии государственных служащих — это прямые денежные выплаты или иные материальные блага, предоставляемые государственным служащим независимо от вида государственной службы.

10 Концепция Государственной кадровой политики Республики Таджикистан от 31 декабря 2008 года № 582.

Оли Республики Таджикистан от 28 июня 2007 года № 704, содействовали развитию востребованности кадрового потенциала, устранению недостатков в осуществлении государственной кадровой политики, повышению профессионального уровня.

Закон Республики Таджикистан «О государственной службе» и принятые на его основе нормативные правовые акты, регулирующие проблемы подбора, расстановки кадров, Кодекс этики государственного служащего, Реестр государственных должностей Республики Таджикистан стали основанием для устранения недостатков проблем воспитания, подбора и расстановки кадров и в целом управления человеческими ресурсами в государственных органах и в негосударственном секторе.

Основными задачами государственной кадровой политики в Республике Таджикистан являются:

- прогнозирование и планирование кадрового обеспечения в отраслях экономики республики;
- разработка механизмов и процедур отбора и расстановки кадров;
- соответствие кадрового потенциала республики требованиям, предъявляемым на международном рынке труда;
- повышение конкурентоспособности кадров и обеспечение их интеграции в мировую экономику;
- становление гибкого механизма управления трудовыми ресурсами;
- мониторинг и анализ карьерного роста в должности путем применения современных кадровых технологий и механизмов;
- создание и усиление роли и задач управления персоналом (человеческими ресурсами) в государственных органах, органах местного самоуправления и хозяйствующих субъектах;
- разработка учебных программ по дополнительному профессиональному образованию для работающих и развитию их профессиональных навыков;
- разработка механизма по развитию международного сотрудничества в сфере обучения и переподготовки кадров за рубежом.

Для достижения целей, решения задач и приоритетов государственной кадровой политики требуется совершенствование механизма ее реализации, в частности нормативно-правового, организационно-методического, информационного, материально-технического, финансового обеспечения.

В соответствии с этим для реализации научно-исследовательских работ в сфере государственного управления, стажировки специалистов в сфере государственного управления и государственного заказа на профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации и стажировки государственных служащих в 2014 году был учрежден Институт государственного управления при Президенте Республики Таджикистан, и на базе данного института в 2020 году была учреждена Академия государственного управления при Президенте Республики Таджикистан, которая

является учреждением высшего профессионального и послевузовского образования, реализующим учебные программы, научно-исследовательские работы, стажировку специалистов в сфере государственного управления и государственный заказ на профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации и стажировки государственных служащих.

Учредителем Академии является Президент Республики Таджикистан, и полномочия учредителя осуществляются (кроме исключительных полномочий учредителя) Исполнительным аппаратом Президента Республики Таджикистан.

Академия образована для осуществления научной, научно-методической, учебной, аналитическо-исследовательской деятельности в области государственного управления и государственной службы и выполняет следующие задачи:

- профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных служащих;
- подготовку специалистов с высшим профессиональным образованием;
- проведение научных исследований в сфере государственного управления, государственной службы и других, связанных с ними вопросов;
- разработку предложений и рекомендаций по совершенствованию системы государственного управления, государственной службы и других вопросов, связанных с ней;
- информационно-аналитические, консультационные и исследовательские услуги по государственному управлению и государственной службе;
- повышение национальной гордости и патриотизма, почитание национальных святынь, традиций, обрядов и культуры;
- научно-аналитическое обеспечение программ и проектов в области государственного управления, государственной службы и других, связанных с ними вопросов.

**Система должностей государственной гражданской службы.** Закон Республики Таджикистан «О государственной службе» разделяет два понятия: государственные должности государственной власти и государственные должности государственной службы. Согласно статье 1 закона Республики Таджикистан «О государственной службе», государственные должности государственной власти — должности, установленные Конституцией и законами Республики Таджикистан для осуществления государственной власти, а государственные должности государственной службы (политические и административные должности государственной службы<sup>11</sup>) — должности, установленные в порядке, определенном законодательством Республики Таджикистан, для обеспечения исполнения

11 Государственные должности государственной службы разделены на политические и административные должности государственной службы.

полномочий лиц, занимающих государственные должности государственной власти и реализации компетенции государственных органов.

В соответствии с этим и в целях упорядочения государственных должностей Указом Президента Республики Таджикистан от 27 декабря 2016 года № 794 был утвержден Реестр государственных должностей Республики Таджикистан. Надо отметить, что государственные должности государственной службы разделяются на следующие категории: с высшей и с первой по седьмую.

Согласно законодательству государственные должности государственной власти и государственные должности государственной службы имеют свои требования для назначения или избирания. Например, в соответствии с Конституцией Республики Таджикистан президент избирается гражданами страны на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на семь лет. Кандидатом на пост Президента Республики Таджикистан может быть выдвинуто лицо не моложе 30 лет, имеющее только гражданство Республики Таджикистан, высшее образование, владеющее государственным языком и проживающее на территории республики не менее десяти последних лет. Кандидатом на пост президента может быть зарегистрировано лицо, за выдвижение кандидатуры которого собраны подписи не менее пяти процентов избирателей. Одно и то же лицо не может быть президентом более двух сроков подряд. Ограничение, предусмотренное в ч. 4 статьи 1, не распространяется на Основателя мира и национального единства — Лидера нации (ст. 65). На должности судей Верховного суда, Высшего экономического суда, судов Горно-Бадахшанской автономной области, областей и города Душанбе избирается или назначается лицо не моложе 30 лет, имеющее только гражданство Республики Таджикистан, высшее юридическое образование и стаж работы в качестве судьи не менее пяти лет (ст. 85).

Согласно ст. 11 закона, в целях обеспечения компетенций государственного органа, повышения профессионального уровня государственных служащих и соответствия государственных служащих государственным должностям государственной службы для административных государственных служащих устанавливаются квалификационные требования. В квалификационные требования, предъявляемые к лицам, претендующим на государственные должности государственной службы, входят:

- высшее и среднее профессиональное образование с учетом категории и специализации государственных должностей государственной службы;
- общий стаж и опыт работы по специальности;
- несение военной службы для предусмотренных законодательством Республики Таджикистан должностей;
- стаж государственной службы;
- знание Конституции Республики Таджикистан, законов и других нормативных правовых актов Республики Таджикистан, которые регулируют исполнение долж-

ностных обязанностей государственных служащих;

- владение государственным языком.

**Кадры для системы государственного управления. Система профессионального и дополнительного образования.** Анализ первых неполных тридцати лет формирования системы государственной службы показывает, что на первом этапе развития основное внимание помимо совершенствования законодательной базы было уделено вопросам повышения профессиональных навыков, опыта и мастерства государственных служащих всех уровней в государственных органах — от простого специалиста до государственных служащих высшей категории.

Острая нехватка квалифицированных специалистов в области государственного управления и государственной службы определила приоритет в обучении, подготовке, переподготовке и повышении квалификации государственных служащих Таджикистана. На основе этого появилась идея создания специального Института повышения квалификации государственных служащих<sup>12</sup> при тогдашнем Управлении (ныне Агентстве) государственной службы при Президенте Республики Таджикистан. С учетом расширения возможностей и необходимости подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и специалистов в области государственной службы возникла необходимость создания отдельного высшего учебного заведения. Это прежде всего было связано с тем, что в «Программе реализации Концепции государственной кадровой политики Республики Таджикистан на 2009–2016 годы» были предусмотрены необходимые меры по развитию инфраструктуры образования государственных служащих и повышению квалификации кадров данной отрасли. С этой целью Указом Президента Республики Таджикистан от 26 августа 2013 года № 1502 на базе Института повышения квалификации государственных служащих было учреждено Государственное образовательное учреждение «Институт государственного управления при Президенте Республики Таджикистан», позже институт был преобразован в Академию государственного управления при Президенте Республики Таджикистан. В настоящее время данное государственное высшее образовательное учреждение ведет свою деятельность в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих и кадров государственного управления.

Особо следует отметить, что с момента учреждения и по настоящее время в качестве самостоятельного высшего образовательного учреждения Академия государственного управления при Президенте Республики Таджикистан внесла значимый вклад в дело подготовки, переподготовки и повышения квалификации

12 Указ Президента Республики Таджикистан от 9 октября 2002 года № 926 «О создании Института повышения квалификации государственных служащих Республики Таджикистан».



государственных служащих и в развитие системы государственного управления Республики Таджикистан.

Одной из главных целей академии является осуществление многоуровневой подготовки высококвалифицированных специалистов в области государственного управления. Именно с этой целью реализованы перспективы поступательного развития академии как в плане инфраструктуры, так и в плане реализуемых задач. Созданы новые кафедры, новые структуры, отделы и новые сектора, открыты новые специальности и специализации, разработаны новые учебные планы и программы.

Ежегодно в Академии государственного управления при Президенте Республики Таджикистан обучаются более 1500 сотрудников государственных органов. Развивается сотрудничество с зарубежными странами, где государственная служба достигла больших успехов, международными организациями, работающими в этом направлении. На основе их достижений разрабатывается модель государственной службы Таджикистана. Государственная служба Республики Таджикистан не останавливается на достигнутом, плавно переходя в активную фазу развития, система государственной службы работает над подготовкой профессиональных и квалифицированных кадров, обладающих большим потенциалом, которые могут предоставлять государственные услуги населению на высоком уровне.

### **Особенности цифровой трансформации системы государственного управления и электронное правительство в Республике Таджикистан**

В своем Послании Парламенту Республики Таджикистан лидер нации, Президент Республики Таджикистан Эмомали Рахмон отметил, что «использование информационно-коммуникационных технологий в различных отраслях жизни общества и формирование на этой основе электронного правительства являются одними из важных вопросов современности. Это позволит своевременно и качественно донести до граждан множество государственных услуг <...>, наряду с этим укрепятся взаимоотношения общества с государственными структурами, что является одной из важных основ гражданского общества»<sup>13</sup>.

Постепенный переход к электронному правительству способствовал принятию и реализации целого ряда концептуальных и программных документов, в том числе:

- Концепции формирования электронного правительства в Республике Таджикистан (2012–2020), утвержденной Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 30 декабря 2011 года № 643;
- Указа Президента Республики Таджикистан от 5 ноября 2003 года № 1174 «О государственной стратегии информационно-коммуникационных технологий для развития Республики Таджикистан»;

- Постановления Правительства Республики Таджикистан от 30 июня 2004 года № 290 «О Программе обеспечения информационной безопасности Республики Таджикистан»;

- Указа Президента Республики Таджикистан от 7 ноября 2003 года № 1175 «О Концепции информационной безопасности Республики Таджикистан»;

- порядка единых требований для сайтов и локально-вычислительных сетей государственных органов управления, утвержденного Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 1 апреля 2011 года № 166;

- Государственной программы развития и внедрения информационно-коммуникационных технологий в Республике Таджикистан на 2014–2017 годы, утвержденной Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3 июля 2014 года № 428.

Основная цель формирования электронного правительства в Республике Таджикистан заключалась в:

- повышении эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти и управления за счет широкого использования информационно-коммуникационной технологий;

- повышении качества и доступности предоставляемых гражданам и организациям общественных услуг;

- упрощении процедур и сокращении сроков оказания общественных услуг, а также снижении административных издержек, связанных с предоставлением этих услуг;

- повышении доступности информации о деятельности исполнительных органов государственной власти;

- формировании единой системы информационного обмена с использованием электронных информационных ресурсов и постоянной связи с системой и ограниченной сетью учета всех пользователей;

- экономическом стимулировании использования интернета и современных информационных технологий.

Достижение поставленной перед Правительством Республики Таджикистан цели обуславливает решение таких задач, как:

- разработка и внедрение функциональных информационно-аналитических систем (ИАС), поддерживающих процесс принятия управленческих решений в пределах отдельных исполнительных органов государственной власти;

- автоматизация межведомственного взаимодействия в процессе принятия управленческих решений;

- автоматизация процедур предоставления государственных услуг;

- повышение открытости информации о деятельности исполнительных органов государственной власти, расширение возможности доступа и непосредственного участия граждан, организаций и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления;

- повышение качества административно-управленческих процессов;

13 Послание президента Эмомали Рахмона Маджлиси Оли Республики Таджикистан (2014). <http://president.tj/ru/node/6599>



- обеспечение оперативности и контроля результатов деятельности исполнительных органов государственной власти;
- обеспечение требуемого уровня информационной безопасности электронного правительства при его функционировании;
- развитие и широкое применение в деятельности исполнительных органов государственной власти средств обеспечения удаленного доступа граждан и организаций к информации о деятельности исполнительных органов государственной власти;
- устранение «цифрового неравенства» (неравенство среди граждан в использовании информационных и телекоммуникационных технологий, определяемое социально-экономическими различиями и географическим положением), которое является одной из центральных задач обеспечения эффективности электронного правительства и реализуется посредством развития информационно-коммуникационной технологии инфраструктуры (территориальное развитие сетей связи, повышение качества связи, компьютеризация населения, развитие интернета на территории страны).

Решение поставленных задач будет осуществляться соответственно по следующим основным направлениям и механизмам реализации концепции:

- создание необходимой нормативно-правовой базы формирования электронного правительства, включая создание единой инфраструктуры обеспечения юридически значимого электронного взаимодействия;
- формирование базовых компонентов инфраструктуры электронного правительства;
- формирование и развитие электронных услуг исполнительных органов государственной власти;
- создание и развитие межведомственных и типовых ведомственных информационных систем;
- создание и развитие информационных ресурсов и систем исполнительных органов местной государственной власти;
- развитие систем обеспечения доступа граждан к информации;
- развитие портала и шлюзов электронного правительства;
- создание государственной автоматизированной системы управления ресурсами;
- обеспечение защиты информационной инфраструктуры;
- пополнение и совершенствование кадрового обеспечения электронного правительства;
- разработка архитектуры, формирование и развитие базы стандартов в сфере информационно-коммуникационных технологий.

Органом, осуществляющим регулирование, контроль и координацию Концепции формирования электронного правительства в Республике Таджикистан, является информационно-технический центр Исполнительного аппарата Президента Республики Таджикистан. Этими вопросами также занимается ряд государственных министерств и ведомств, основными из которых являются

Министерство экономического развития и торговли, Служба связи при Правительстве Республики Таджикистан и др. Координация действий всех соответствующих министерств и ведомств осуществляется в рамках Совета по информационно-коммуникационным технологиям при Президенте Республики Таджикистан (далее — Совет), который является высшим руководящим и координирующим органом в сфере развития информационно-коммуникационных технологий, реализации государственной информационной политики и формирования электронного правительства.

Концепция формирования электронного Правительства в Республике Таджикистан (2012–2020) утверждена Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 30 декабря 2011 года № 643.

Для развития электронного правительства в Республике Таджикистан был реализован ряд проектов и государственных программ, в том числе:

- создан Единый электронный Регистр информации и сведений по лицензиям и разрешениям [www.ijozat.tj](http://www.ijozat.tj), содержащий полную и достоверную информацию о процессе получения лицензий и разрешений для отдельных видов деятельности;
- при Налоговом комитете внедрена система регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей «Единое окно»;
- внедрена система электронного налогового декларирования, позволяющая плательщикам облегчить процесс составления отчетности и полностью автоматизировать процесс предоставления налоговых деклараций в налоговые органы ([www.andoz.tj](http://www.andoz.tj));
- создан централизованный банк правовой информации Республики Таджикистан «Адлия» [www.adlia.tj](http://www.adlia.tj), предназначенный для профессиональных пользователей, которые в своей работе пользуются информацией нормативно-правового характера: юристов, аудиторов, налоговых консультантов, бухгалтеров и предпринимателей;
- при Министерстве финансов Республики Таджикистан и таможенной службе разрабатываются корпоративные информационные системы для автоматизации бизнес-процессов и подключения всех удаленных подразделений, а в перспективе интеграции межведомственных взаимоотношений;
- Министерством финансов Республики Таджикистан реализуется Проект модернизации управления государственными финансами ([www.pfmmp.tj](http://www.pfmmp.tj));
- при Управлении государственной службы при Президенте Республики Таджикистан создаются информационная система по регистру государственных служащих, правительственная сеть информационно-коммуникационных технологий, реестр государственных служащих;
- реализован проект «Национальная база данных вакансий» Государственного агентства социальной защиты, занятости населения и миграции, Министерства труда и социальной защиты населения Республики Таджикистан [www.kor.tj](http://www.kor.tj);

- проект администрации Хатлонской области и ОО «Матема» «В помощь безработным по трудоустройству» [www.dastrasi.tj](http://www.dastrasi.tj), информационный ресурс вакансий и база данных специалистов по Хатлонской области;
- программа компьютеризации основных и средних школ, Единый центр тестирования, ИСУО (Министерство образования Республики Таджикистан);
- программа адресной социальной помощи, программа реформы пенсионной системы (Министерство труда и социальной защиты);
- с 1 января 2017 года в дипломатических представительствах и консульских учреждениях Республики Таджикистан за рубежом и в Главном консульском управлении Министерства иностранных дел Республики Таджикистан осуществляется электронная система оформления и выдачи виз для иностранных граждан и лиц без гражданства. Запросы на получение стандартной визы подаются на веб-сайте [www.visa.gov.tj](http://www.visa.gov.tj).

Постановление Правительства Республики Таджикистан от 5 марта 2008 года № 114 возложило реализацию проекта на Государственное учреждение «Национальный центр тестирования при Президенте Республики Таджикистан», деятельность которого осуществлялась в тесном сотрудничестве с Министерством образования и науки. С учетом высокой значимости результатов деятельности Государственного учреждения «Национальный центр тестирования при Президенте Республики Таджикистан» по инициативе Президента Эмомали Рахмона Указом Президента Республики Таджикистан от 10 февраля 2014 года № 138 на базе данного учреждения был создан Национальный центр тестирования при Президенте Республики Таджикистан (НЦТППРТ, [www.ntc.tj](http://www.ntc.tj))<sup>14</sup>. В настоящее время данное государственное учреждение ведет свою деятельность в соответствии с принципами академической свободы, академической чистоты и академической прозрачности.

Вместе с тем по индексу EGDИ Республика Таджикистан принадлежит к группе стран со средним уровнем развития электронного правительства (MEGDИ) и занимает 131-е место в мире (0,4220) (таблица 1).

**Таблица 1. Уровень развития электронного правительства в Республике Таджикистан, 2010–2018**

**Data sheet 1. Development of the electronic government in the Republic of Tajikistan, 2010–2018**

	2010	2012	2014	2016	2018
Значение индекса	0,3477	0,4069	0,3395	0,3366	0,422
Место в мире	122	122	129	139	131

<sup>14</sup> Указ Президента Республики Таджикистан от 10 февраля 2014 года № 138.

### Доверие граждан к политическим институтам

Завоевать доверие населения после гражданской войны в Таджикистане и противостояния в обществе было очень сложной задачей, и правительству республики необходимо было ее решать.

Наряду с политическими нужны были и экономические реформы, что удалось достичь таджикскому правительству. Послевоенные проблемы — такие как развитие промышленных предприятий, появление новых рабочих мест, повышение уровня жизни населения — постепенно решались и соответствовали ожиданиям населения. Правительству Республики Таджикистан на протяжении вот уже трех десятилетий удается обеспечивать народ всеми необходимыми бытовыми условиями жизни: электричеством, газом, горячей водой и другими составляющими социального благополучия.

Современный этап развития таджикского общества, формирование новых норм, ценностей и отношений постепенно изменяют общее течение развития политической культуры общества в процессе принятия государственных решений. Важно помнить о том, что таджикский опыт урегулирования внутреннего конфликта свидетельствует о формировании нового типа политической культуры — культуры мира, предполагающей приоритет консенсуса при принятии государственных и общественных решений. При этом законодательная база и политическая атмосфера, деятельность правительства республики за последние годы способствовали формированию необходимого минимума культуры участия в избирательном процессе, который предполагает повсеместное осознание того, что полномочия на власть — всего лишь отражение волеизъявления граждан, выраженного в ходе конкурентных периодически проводимых законных выборов. В связи с этим освоение демократических и политико-правовых ценностей участия в избирательном процессе рассматривается как важный элемент современной государственной политики общественных изменений в этой области. Характерная особенность современных политических процессов в таджикском обществе заключается в том, что они протекают в определенной зависимости от характера и уровня политической культуры всего народа. В независимой Республике Таджикистан, когда новые геополитические настроения всячески оказывают влияние на характер и темп политических процессов внутри государства, изменяется и характер политической культуры населения.

Политика как сфера общественной жизни, обладая широкими властными полномочиями и выступая субъектом социального творчества, имеет определенные возможности, характеризующие специфику ее воздей-

ствия на социальную и духовную сферу жизнедеятельности общества. Важно отметить, что вовлечение социальных групп и индивидов в политику обусловлено их стремлением реализовать свои социально значимые интересы. При этом потребность и степень вовлеченности граждан в политику зависят также от конкретной ситуации, духовного климата в обществе и от состояния политической системы и самого человека, от степени развития нормативной правовой базы.

В целях обеспечения эффективности и результативности деятельности государственных органов и сохранения доверительной атмосферы в настоящее время функционируют четко разработанные нормы и стандарты государственных услуг, нормативными правовыми документами определено конкретное и правильное исполнение процедур по найму, аттестации госслужащих, резерву кадров, адаптации, мотивации

и планированию карьерного роста, по оценке результативности деятельности административных государственных служащих, ротации руководящего состава госслужащих, совершенствованию заработной платы, социальной защите государственных служащих, Регистру государственных должностей Республики Таджикистан, квалификационным требованиям, декларированию и этике.

Таким образом, сегодня для государственной службы Таджикистана характерны стабильность, профессионализм и политическая нейтральность. Она вошла в жизнь общества как правовой, социальный, трудовой, кадровый и государственный институт, представляя собой комплекс правовых норм. Ее можно назвать и связующим звеном между государством и обществом, государством и частным сектором, которое, безусловно, содействует развитию и стабильности общества.

### Литература

- Ализода Б. П. Система государственного управления в Республике Таджикистан: становление и развитие. *Вестник Таджикского национального университета*. 2017. №3/7. Часть 1. С. 92–97.
- Бахтаирова Е. А. Становление новой парадигмы государственной гражданской службы в странах ЕАЭС на постсоветском пространстве (в Беларуси, Армении, Казахстане и Киргизии). *Известия Байкальского государственного университета*. 2019. № 2. С. 273–279.
- Буриев И. Б. Становление и развитие институтов государственности на территории Таджикистана (досоветский период). Душанбе, 2008.
- Джамшедов Дж. Н. Государственная служба Республики Таджикистан (конституционно-правовой аспект). Дисс. ... канд. юр. наук: 12.00.02; 12.00.14. Москва, 2011.
- Джамшедов Дж. Н. Некоторые аспекты и особенности определения понятия государственной службы в Республике Таджикистан. Актуальные проблемы развития законодательства Республики Таджикистан: история и современность. Выпуск. 4 / отв. ред.: Буриев И. Б., Менглиев Ш. М. Душанбе, 2004.
- Имомов А. Процесс подготовки и принятия новой Конституции Республики Таджикистан. *Известия АН Республики Таджикистан. Серия: Философия и правоведение*. 1995. № 3. С. 2–16.
- История таджикского народа / под ред. академика Р. М. Масова Том V. Новейшая история (1917–1941). Душанбе, 2004.
- Ойев Х. Государственная служба: учебник. Душанбе, 2011.
- Сафаров И. Д. Правовая система государства Саманидов (IX–X вв). Душанбе, 1999.
- Тахиров Ф. Т. Историческое значение новой Конституции Республики Таджикистан. *Известия АН Республики Таджикистан. Серия: Философия и правоведение*. 1995. № 3. С. 17–23.
- Черепанов В. В. Основы государственной службы и кадровой политики: учебник для студентов. Москва, 2012.
- Эргашева Ф. М. Особенности становления и развития кадровой политики в системе государственного управления Таджикистана. Душанбе: Ирфон, 2012.

### References

- Alizoda B. P. The system of public administration in the Republic of Tajikistan: formation and development. *Vestnik Tadjikskogo Nacionalnogo Universiteta*. 2017. No. 3/7. Part 1. P. 92–97. In Russian
- Bakhtairova E. A. Formation of a new paradigm of public service in the Post-Soviet Eurasian economic union countries (Belarus, Armenia, Kazakhstan and Kyrgyzstan). *Izvestiya Baykalskogo Gosudarstvennogo Universiteta*. 2019. No. 2. P. 273–279. In Russian
- Buriev I. B. Formation and development of state institutions on the territory of Tajikistan (Pre-Soviet period). Dushanbe. 2008. In Russian
- Dzhamshedov J. N. Public service in the Republic of Tajikistan (constitutional and legal aspect). Dissertation of the Candidate of legal sciences: 12.00.02; 12.00.14. Moscow. 2011. In Russian
- Dzhamshedov J. N. Some aspects and features of the concept of public service definition in the Republic of Tajikistan. In: Actual problems of the legislation development in the Republic of Tajikistan. History and modernity. Issue 4. Editors: Buriev I. B., Mengliev Sh. M. Dushanbe. 2004. In Russian
- Imomov A. The process of preparation and adoption of the new constitution of the Republic of Tajikistan. *Izvestiya Akademii Nauk Respubliki Tadjikistan. Seriya Filosofiya i pravovedeniye*. 1995. No. 3. P. 2–16. In Russian
- The history of the Tajik people. Ed. by academician Masov R. M. Vol. V. (The recent history 1917–1941). Dushanbe. 2004. In Russian
- Oyev H. Public service. Textbook. Dushanbe. 2011. In Russian
- Safarov I. D. The legal system of the Samanid state (IX–X centuries). Dushanbe. 1999. In Russian
- Takhirov F. T. Historical meaning of the new Constitution of the Republic of Tajikistan. *Izvestiya Akademii Nauk Respubliki Tadjikistan. Seriya Filosofiya i pravovedeniye*. 1995. No. 3. P. 17–23. In Russian
- Cherepanov V. V. Fundamentals of public service and personnel policy. Textbook. Moscow. 2012. In Russian
- Ergasheva F. M. Features of the personnel policy formation and development in the system of public administration of Tajikistan. Dushanbe. Irfon. 2012. In Russian





РЕСПУБЛИКА

**АРМЕНИЯ**

ՀԱՅԱՍՏԱՆԻ ՀԱՆՐԱՊԵՏՈՒԹՅՈՒՆ



# ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА. РЕСПУБЛИКА АРМЕНИЯ

**АРСЕН БАГДАСАРОВИЧ ЛОКЯН**, ректор

Академия государственного управления Республики Армения (Армения, 0028 Ереван, ул. Киевян, 8)

**ХАЧАТУР ОНИКОВИЧ БЕЗИРДЖЯН**, проректор по дополнительному и непрерывному образованию

Академия государственного управления Республики Армения (Армения, 0028 Ереван, ул. Киевян, 8)

**АШОТ МИКАЕЛОВИЧ ЗАЛИНЯН**, доцент кафедры управления, член Совета

Академия государственного управления Республики Армения (Армения, 0028 Ереван, ул. Киевян, 8)

**ВИЛЕН ВИКТОРОВИЧ ХАЧАТРЯН**, заведующий кафедрой управления

Академия государственного управления Республики Армения (Армения, 0028 Ереван, ул. Киевян, 8)

**АРМЕНАК ЮРИКОВИЧ АЙВАЗЯН**, заведующий кафедрой языков и информационных технологий

Академия государственного управления Республики Армения (Армения, 0028 Ереван, ул. Киевян, 8)

**Аннотация:** В статье представлена история формирования системы государственного управления Республики Армения после обретения независимости. Отмечается, что разработка основополагающих законопроектов нового суверенного государства шла в тесном сотрудничестве и с привлечением авторитетных представителей армянского общества. В первые годы независимости были проведены реформы по созданию демократических институтов, переход к многопартийной системе, началось развитие рыночной экономики, было положено начало реформам государственной системы Республики Армения и всей системы государственного управления. Конституция заложила правовые основы перехода от авторитарной системы к демократическому государству и дала правовое оформление новой политической системе. По мере развития государственного управления и в связи с принятием поправок к Конституции Республики Армения был осуществлен переход от полупрезидентской республики к парламентской форме правления. Армения демонстрирует высокие показатели и стабильный рост индикаторов качества государственного управления. В соответствии с европейскими стандартами в стране активно развивается цифровизация, в том числе в сфере государственного управления. За последние годы Армения значительно улучшила свои показатели и входит в число стран с высоким индексом развития электронного правительства. Сформирована и продолжает развиваться система государственной и муниципальной службы, особое внимание уделяется профессиональной подготовке и переподготовке кадров

**Ключевые слова:** Республика Армения, государство, государственная и муниципальная служба, конституция, электронное правительство, государственные услуги

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

**ARSEN BAGHDASAROVICH LOKYAN**, Rector

Public Administration Academy of the Republic of Armenia (8 Kievyan str., Yerevan 0028, Republic of Armenia)

**KHACHATUR ONIKOVICH BEZIRDZHIAN**, Vice-rector for additional and continuing education

Public Administration Academy of the Republic of Armenia (8 Kievyan str., Yerevan 0028, Republic of Armenia)

**ASHOT MIKAELOVICH ZALINYAN**, Associate Professor of the Department of Management, member of the Council

Public Administration Academy of the Republic of Armenia (8 Kievyan str., Yerevan 0028, Republic of Armenia)

**VILEN VIKTOROVICH KHACHATRYAN**, Head of the Department of Management

Public Administration Academy of the Republic of Armenia (8 Kievyan str., Yerevan 0028, Republic of Armenia)

**ARMENAK YURIKOVICH AYVAZIAN**, Head of the Department of Languages and Information Technologies

Public Administration Academy of the Republic of Armenia (8 Kievyan str., Yerevan 0028, Republic of Armenia)

**Abstract:** The article examines the history of forming the system of public administration in the Republic of Armenia after gaining independence. It is noted that the development of the fundamental draft laws of the newly formed state was carried out in close cooperation and with the active involvement of authoritative representatives of the Armenian society. The first years of independence for the Republic of Armenia were characterized by the creation of democratic institutions, the transition to a multi-party system, the development of a market economy, the reformation of the whole state system, as well as the system of state administration. The Constitution laid the legal foundations for transitioning from an authoritarian system to a democratic state and gave a legal framework to the new political system. With the development of state administration and the adoption of amendments to the Constitution of the Republic of Armenia, a transition was made from a semi-presidential republic to a parliamentary form of government. Armenia shows high markers and stable growth of indicators regarding the quality of public administration. The country's authorities apply successful world experience and follow high European standards; in this regard, digitalization is actively developing in the country, including in the field of public administration. In recent years, due to the high rates of digitalization, Armenia entered the number of countries with a high index of e-government development. A special place in the field for the development of the system of state and municipal service is given to professional training and retraining of personnel.

**Keywords:** the Republic of Armenia, state, state and municipal service, Constitution, e-government, state services

### Общая характеристика страны

Армения — страна с древней историей и древним культурным наследием, упоминания о ней можно найти еще в хрониках VI тысячелетия до н. э. Официальный язык — армянский — один из древнеписьменных языков, относящийся к индоевропейской семье и выделяемый в ней в отдельную ветвь.

В настоящее время в Институте древних рукописей Матенадаран, расположенном в Ереване, являющемся научно-исследовательским центром и одним из известнейших хранилищ рукописей в мире и крупнейшим хранилищем древнеармянских рукописей, собраны тысячи рукописей, написанных или переведенных на армянский язык, многочисленные образцы древнеармянской письменности и книжной миниатюры, в частности, таких авторов, как Мовсес Хоренаци, Фавстос Бузанд, Анания Ширакаци, Давид Анахт, Григор Нарекаци, Нерсес Шнорали, Мхитар Гош, Торос Рослин, и многих других.

Армянская земля хранит памятники в том числе дохристианской эпохи: развалины урартских городов, древних армянских столиц, языческий храм Гарни и др. Некоторые из них включены в список всемирного материального наследия ЮНЕСКО (Ахпатский монастырь и монастырь Санаин, собор и церкви Эчмиадзина (кафедральный собор, три церкви — Святой Рипсима, Святой Гаяне и Святой Шогакат) и археологический памятник Звартноц, монастырь Гегард и верховья реки Азат). Среди природных достопримечательностей страны можно отметить разнообразнейший горный ландшафт, высокогорное озеро Севан, большое количество пещер.

С точки зрения географического положения Армения была на стыке европейской и азиатских культур и нередко являлась театром военных действий. Ей многократно приходилось терять государственность и бороться за восстановление и выживание на земле своих предков.

Республика Армения входит в состав ООН со 2 марта 1992 года. Кроме того, государство входит в состав множества международных объединений: СНГ (с 1991 года), МВФ (с 1992 года), ОДКБ (с 1992 года).

В 2001 году Республика Армения стала членом Совета Европы, а в 2003-м — членом Всемирной торговой организации.

На заседании Высшего евразийского экономического совета 10 октября 2014 года подписано соглашение

## РЕСПУБЛИКА АРМЕНИЯ



**29 740 км<sup>2</sup>**  
138-е место в мире



**2 959 200 человек**  
132-е место в мире (2020)



Армения расположена в регионе Юго-Западной Азии Евразийского континента. Соседними странами Армении являются Грузия на севере, Азербайджан на востоке, Иран на юге, Нахичевань (Азербайджан) на юго-западе и Турция на западе.



Армения считается моноэтнической страной: согласно переписи населения 2011 г. примерно 98,1% населения составляют армяне, езиды — 1,2%, русские — 0,4%, ассирийцы — 0,1% остальные меньшинства (курды, украинцы, греки, грузины, персы и др.) — 0,2%.

\* Оценка численности населения на 1 января 2020 года. [https://www.armstat.am/file/article/sv\\_03\\_20a\\_520.pdf](https://www.armstat.am/file/article/sv_03_20a_520.pdf)

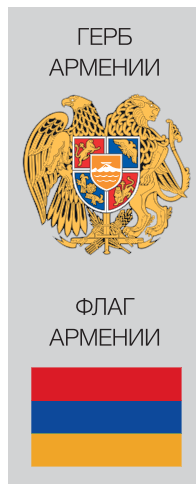
о присоединении Республики Армения к соглашению о Евразийском экономическом совете.

**Географическое положение.** Армения расположена в регионе Юго-Западной Азии Евразийского континента. Соседними странами Армении являются Грузия на севере, Азербайджан на востоке, Иран на юге, Нахичевань (Азербайджан) на юго-западе и Турция на западе.

**Национальный состав.** Армения считается моноэтнической страной: согласно переписи населения 2011 года, примерно 98,1% населения составляют армяне, езиды — 1,2%, русские — 0,4%, ассирийцы — 0,1%, остальные меньшинства (курды, украинцы, греки, грузины, персы и др.) — 0,2%.

### Экономические показатели Республики Армения

**Динамика численности населения.** Начиная с 1992 года, за некоторыми исключениями, наблюдается динамическое сокращение численности населения Армении. В результате в 1992 году численность населения составляла 3,45 млн человек, а в 2019 году она уже была ниже 3 млн человек, что произошло в основном из-за снижения рождаемости и оттока населения (**рисунок 1**).



**Природный и ресурсный потенциал.**

В Армении производится промышленная добыча молибдена, меди, золота, серебра и др. Имеются запасы урана, пемзы, мрамора, туфа, базальта, солей, а также залежи драгоценных и полудрагоценных камней.

**Динамика ВВП.** В первые годы независимости Армении имел место серьезный экономический спад, продолжавшийся до 1995 года. После 1996 года экономика стабилизировалась и стали фиксироваться средние темпы роста. В 2000–2007 годах Армения стала «кавказским тигром» по росту ВВП. Однако в 2008–2009 годах в результате финансово-экономического кризиса падение ВВП Армении превысило 14 %. После этого спада Армении потребовалось почти десять лет, чтобы вернуться к уровню долларового ВВП 2007 года. Однако в 2020 году эти показатели снизились из-за пандемии (рисунок 2).

**Товарооборот Армении (2009–2019 годы)** представлен на рисунке 3.

**Система органов государственной власти. Государственный строй.** Республика Армения — суверенное, демократическое, социальное и правовое государство, имеющее унитарную форму территориального устройства.

По форме государственного правления, согласно Конституции Республики Армения, принятой 5 июля 1995 года, Армения была полупрезидентской республикой, однако в результате принятия поправок к Конституции от 6 декабря 2015 года и реформ был осуществлен переход к парламентской форме правления.

Государственная власть осуществляется в соответствии с Конституцией и законами на основе разделения и баланса законодательной (Национальное собрание), исполнительной (Правительства) и судебной властей (в Республике Армения действуют Конституционный суд, Кассационный суд, апелляционные суды, суды первой инстанции общей юрисдикции, а также Административный суд).

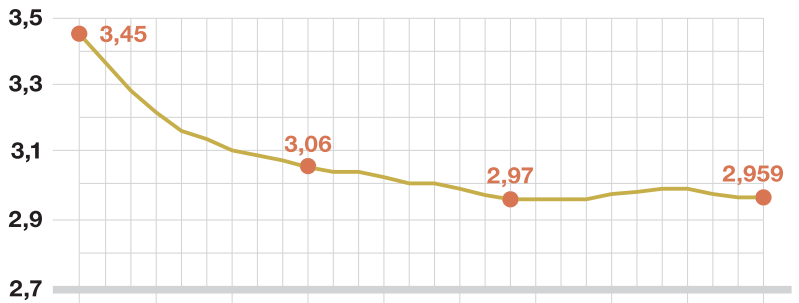
В Национальном Собрании седьмого созыва (с 14 января 2019 года) представлены три фракции: «Мой шаг» (88 депутатов), «Прцветающая Армения» (26 депутатов), «Светлая Армения» (18 депутатов) — всего 132 депутата.

**Позиция Армении в международных рейтингах**

**Индекс глобальной конкурентоспособности.** С точки зрения глобальной конкурентоспособности (рисунок 4) Армении удалось значительно улучшить свои позиции (повышение своего конкурентного преимущества почти на 1/3 за последние 10 лет). Однако

**Рисунок 1. Численность населения Армении, 1992–2019 (млн человек)**

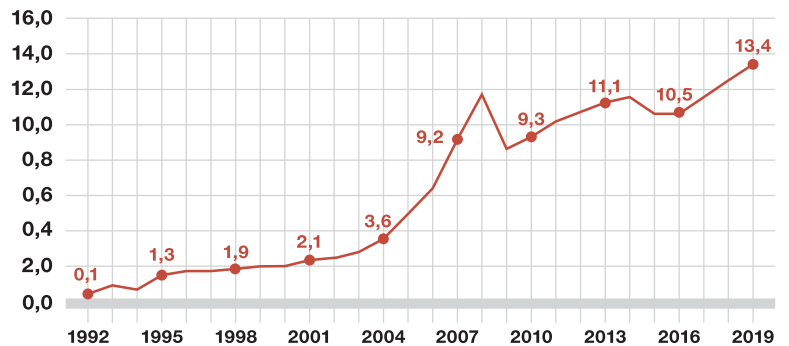
**Figure 1. The population of Armenia, 1992–2019 (million people)**



**Рисунок 2. ВВП Армении, в рыночных ценах 1992–2019 (млрд долл. США)**

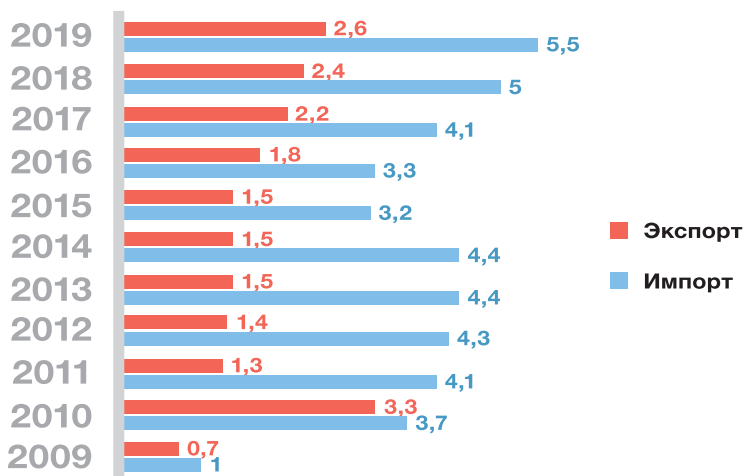
**Figure 2. GDP of Armenia at market prices 1992–2019 (USD billion)**

\* International Monetary Fund. World Economic Outlook Database, October 2019. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/weoselgr.aspx>



**Рисунок 3. Товарооборот Армении, 2009–2019 (млрд долл. США)**

**Figure 3. Armenia trade turnover, 2009–2019 (USD billion)**



также заметно, что в 2014–2015 годах внешние шоки сыграли негативную роль в снижении конкурентоспособности.

**Индекс DOING BUSINESS.** По показателям рейтинга Doing Business наблюдается постепенный рост (более чем на 13 п. п. с 2010 года) и улучшение позиции Армении на мировой арене (рисунок 5). В рейтинге Всемирного банка Doing Business — 2020 Армения занимает 47-е место. Наивысшие оценки наблюдаются по показателям «регистрация предприятий» — 10-е место и «регистрация права собственности» — 12-е место<sup>1</sup>.

**Индекс человеческого развития.** Армения занимает 81-е место по уровню человеческого развития (среди наиболее развитых стран). Заметно, что индекс показал довольно большой рост в основном в 1995–2008 годах и улучшение замедлилось за последние 12 лет (рисунок 6)<sup>2</sup>.

Рисунок 4. Индекс глобальной конкурентоспособности Армении, GCI RANK, 2009–2019

Figure 4. Global Competitiveness Index of Armenia, GCI RANK, 2009–2019

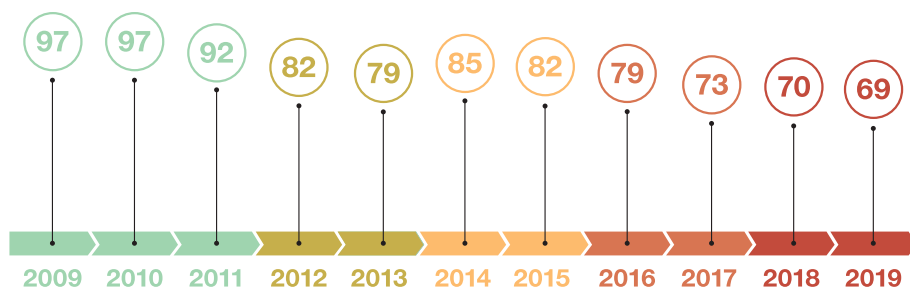


Рисунок 5. Индекс Doing Business Армении, 2010–2020

Figure 5. Doing Business index of Armenia, 2010–2020

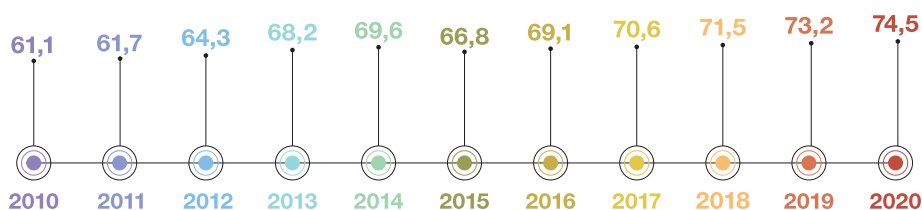
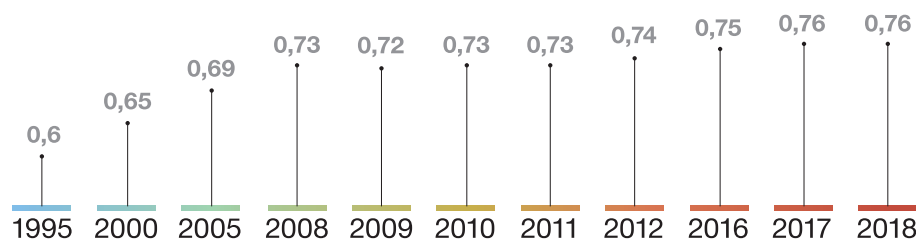


Рисунок 6. Индекс человеческого развития Армении, 1995–2018

Figure 6. Human Development Index of Armenia, 1995–2018



**Индикаторы качества государственного управления.** Если говорить об индикаторах качества государственного управления WGI, то Республика Армения имеет показатели, представленные на рисунке 7.

Показатели выше средних по всем шести категориям (4–8-й ранги по показателям). Четвертые места среди стран постсоветского пространства в таких категориях, как «Качество регуляторов» и «Верховенство закона», 8-й ранг по показателю «Политическая стабильность».

При этом в динамике только показатель «Качество регуляторов» показывает стабильный рост.

#### Условия, факторы, перспективы обеспечения развития страны

Основные перспективы, ценностные направления, национальные цели развития страны установлены в Стратегии трансформации Армении до 2050 года<sup>3</sup>. Ключевым целевым индикатором стратегии является увеличение населения Армении как минимум до 5 млн, создание 1,5 млн рабочих мест для преодоления бедности и повышения уровня социально-экономического развития. Также в Стратегии предусмотрено увеличение ВВП в 20 раз и средней заработной платы — в семь раз. Кроме того, к 2050 году предполагается:

- создание необходимых условий для здорового образа жизни, здравоохранения, реабилитации, эффективной трудовой деятельности, а также обеспечения полноценной государственной заботы о детях и нетрудоспособных группах;
- создание не менее пяти технологических компаний со стоимостью не менее 10 млрд долл. и не менее 10 000 стартапов;
- увеличение количества туристов, посещающих Армению до 15 млн в год;
- вхождение не менее трех университетов в список 200 лучших вузов мира.

Идеологической основой Стратегии трансформации Армении до 2050 года является Стратегия национальной безопасности, в тексте которой зафиксированы четыре основные

1 <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/a/armenia/ARM.pdf>

2 <http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>

3 Стратегия трансформации Армении до 2050 года. <https://www.primeminister.am/ru/press-release/item/2020/09/21/Nikol-Pashinyan-meeting-Sept-21/>



Рисунок 7. Индикаторы качества государственного управления Армении, 1996–2018

Figure 7. Indicators of the quality of public administration in Armenia, 1996–2018

	1996	2000	2003	2006	2009	2013	2016	2018
Voice and Accountability	33	↑36,31	↓34,82	↓26,44	↓23,69	↑29,1	↑31,03	↑40,39
Political Stability No Violence	34,04	↓25,92	↑51,75	↓37,68	↑52,6	↓50,23	↓22,38	↑30,47
Government Effectiveness	41,53	↓34,87	↑51,53	↓46,34	↑54,54	↑57,34	↓49,03	↑51,44
Regulatory Quality	44,02	↑47,17	↑59,69	↓58,82	↑60,76	↓59,24	↑62,98	↓62,5
Rule of Law	37,68	↓36,63	↑44,55	↓35,40	↑39,81	↑44,6	↑50,48	↓48,55
Control of Corruption	38,17	↓27,41	↑34,84	↓29,75	↓29,66	↑36,01	↓32,69	↑42,78

ценности (армянская государственность, образование, индивид, труд), национальные цели (вечность армянской государственности, высокая значимость гражданства Республики Армения, сохранение и развитие национальной и государственной идентичности армянского народа и сплочение всеармянского потенциала) и шестнадцать мегацелей (образованный и способный гражданин, народ; защищенная Армения; эффективное и подотчетное управление; здоровый и обеспеченный гражданин, народ; многодетные и благополучные семьи; правовая Армения; массовый экспорт обрабатываемой продукции; чистая и зеленая Армения; разумное развитие территорий; производящее и ответственное фермерство; большая репатриация и интеграция; связанная с миром Армения; возобновляемая и общедоступная энергетика; привлекательная для предпринимателей Армения; наукоемкая Армения; узнаваемая, уважаемая и гостеприимная Армения).

В контексте цели построения всеармянской оси, говоря о сплочении всеармянского потенциала, необходимо понимать равноправное участие женщин и мужчин в решении национальных и государственных проблем.

#### Административная реформа, ее правовое и институциональное обеспечение

В советские годы в 1989 году, в период перестройки и демократизации, в президиуме Верховного Совета Армянской ССР была создана рабочая группа по подготовке законопроектов, в которую были включены известные юристы и представители гражданского общества, в частности, представители наиболее крупной общественно-политической организации Армении либерально-демократического толка «Армянского общенационального движения». В результате Верховный Совет Армянской ССР в начале 1990 года на основе представленного группой проекта принял «Закон о выборах в Верховный Совет Армянской ССР». Выборы проводились в два этапа: 20 мая и 3 июня 1990 года. Парламент состоял из 260 депутатов, избранных по мажоритарной избирательной системе. Из них десять были избраны из избирательных округов, образованных на территории Нагорного Карабаха. Правовой основой для проведения выборов на тер-

ритории Нагорного Карабаха служило Постановление, принятое на совместном заседании Верховного Совета Армянской ССР и Национального совета Нагорного Карабаха 1 декабря 1999 года «О воссоединении Армянской ССР и Нагорного Карабаха». Верховный Совет АрмССР 23 августа 1990 года принял Декларацию о независимости Армении, в которой провозглашалось начало процесса утверждения независимой государственности, и парламент был переименован в Верховный Совет Республики Армения. Верховный Совет Армении 1 марта 1991 года постановил провести референдум о выходе из состава СССР, вынося на всенародное голосование вопрос: «Согласны ли вы, чтобы Республика Армения была независимым демократическим государством вне состава СССР?». Референдум был назначен на 21 сентября 1991 года. Референдум соответствовал требованиям Закона СССР от 3 апреля 1990 года «О порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из СССР». В назначенный день референдум состоялся. Число имеющих право голоса было 2 163 967, 95,05 % из них участвовали в голосовании. За проголосовали 99,31 % участвовавших в голосовании, против — 0,46 %. Число недействительных бюллетеней — 0,19 % от поданных.

Верховный Совет Республики 25 июня 1991 года учредил *пост Президента Республики Армения*. Одновременно был введен вице-президента. Президент должен был избираться вместе с вице-президентом на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права тайным голосованием. Были приняты также законы «О Президенте Республики Армения» и «О выборах Президента Республики Армения». Первые выборы президента состоялись 16 октября 1991 года, на них был избран Левон Тер-Петросян. За его кандидатуру проголосовали 83,4 % избирателей. Он вступил в должность 11 ноября.

В первые годы независимости были проведены реформы по созданию демократических институтов, в том числе вышеуказанных, переход к многопартийной системе, начался переход к рыночной экономике. Не действовала 6 статья Конституции Армянской ССР 1978 года, согласно которой: «Руководящей и направляющей силой общества, ядром его политической си-

стемы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия».

После обретения независимости с целью прояснения роли государства и решения возникших проблем в условиях рыночной экономики при существующей системе правления было положено начало реформам государственной системы Республики Армения и всей системы государственного управления. Первая Конституция Республики Армения была принята всенародным референдумом 5 июля 1995 года. Конституция заложила правовые основы перехода от авторитарной системы к демократическому государству. Конституция дала правовое оформление новой политической системе.

Согласно Конституции, начали формироваться новые государственно-правовые структуры. Среди других изменений Конституция предусматривала полупрезидентскую форму правления с разделением исполнительной, законодательной и судебной властей. Законодательный орган РА — Верховный Совет — был переименован в Национальное Собрание.

Целям улучшения структуры территориального управления Республики Армения служили изменения, проведенные в декабре 1995 года: основание новых единиц — областей и общин.

До 1995 года территория Армении была разделена на 37 административных, сельских, 10 городских районов (восемь — в Ереване, два — в Ленинакане (ныне Гюмри)). До этого в Республике Армения было 30 городов, из которых 21 республиканского и девять районного подчинения. Кроме того, насчитывалось 28 поселков городского типа, из 942 сельских поселений были образованы 865 сельских советов.

Изменения, произошедшие в республике в течение последующих десяти лет, вызвали необходимость конституционных реформ. 27 ноября 2005 года была принята Конституция Республики Армения в новой редакции. Изменения имели важное значение с точки зрения государственного управления, разделения властей, обеспечения механизмов сдержек и противовесов, а также других важных правовых норм.

В частности, поправки к Конституции значительно сократили полномочия Президента Республики, расширилась роль Национального Собрания, изменился порядок формирования Совета юстиции, было резко снижено влияние Президента Республики на Совет юстиции и т. д. Например, поправками были отменены дискреционные полномочия президента назначать премьер-министра, устанавливалось, что президент назначает премьер-министром лицо, пользующееся доверием большинства депутатов Национального Собрания на основе консультаций с парламентскими фракциями.

Определяемая Конституцией 1995 года дискреционность права президента назначать премьер-министра является кажущейся, поскольку правительство после формирования вновь избранного Национального Собрания или своего формирования в двадцатидневный срок должно представить на одобрение Национального Собрания программу своей деятельности, ставя на

заседании Национального Собрания вопрос о вотуме доверия. Если лицо, назначенное президентом на пост премьер-министра, не пользовалось доверием парламентского большинства, то парламент мог принять решение о выражении недоверия правительству, после чего премьер-министр должен был представить президенту Республики Армения заявление об отставке правительства. И это на практике вынуждало президента обсуждать кандидатуру назначаемого премьер-министра с парламентским большинством и получать его одобрение, хотя это и не было прямым требованием Конституции РА редакции 1995 года.

Следующие изменения в Конституции РА были внесены референдумом в декабре 2015 года. Конституцией в новой редакции был проведен переход к парламентской форме управления.

Реформирование системы государственного управления в Армении условно можно разделить на три этапа:

- первый этап: 1999–2003 годы;
- второй этап: 2003–2008 годы;
- третий этап: 2009–2014 годы.

*Первый этап.* Во время первого этапа (1999–2003) была проведена реструктуризация государственной административно-управленческой системы, унифицированы структуры управления, сформированы институты государственного управления, созданы профессиональные гражданские и специализированные службы на основе системы заслуг (*merit system*).

Также Решением премьер-министра № 544 от 3 сентября 1999 года «О первоочередных мерах по реформированию системы государственного управления Республики Армения» была создана комиссия по реформе системы государственного управления Республики Армения. Председателем комиссии по должности являлся министр — руководитель аппарата правительства, члены: заместители министров и руководители органов при правительстве, советники премьер-министра Республики Армения.

Этим же решением в министерствах были созданы рабочие группы министерств, которые непосредственно проводили предварительный анализ вопросов и функций каждого министерства и ведомства в полном объеме. Решением премьер-министра от 7 октября 1999 года № 624 «Об утверждении устава комиссии по реформе системы государственного управления Республики Армения» был утвержден устав комиссии и принципы организации ее деятельности. Основными целями комиссии были:

- повышение эффективности системы государственного управления Республики Армения;
- уточнение роли государства в условиях рыночных отношений в экономике;
- совершенствование структуры системы государственного управления;
- оптимизация количества сотрудников в аппарате управления, улучшение системы оплаты труда;
- реализация программных мероприятий по исклю-

чению перекрытия/наложения функций системы управления.

Основными задачами комиссии были:

- подготовка проектов правовых актов о реформах, а после их принятия контроль за их реализацией;
- разработка и принятие методологических указаний, обеспечивающих реализацию программных мероприятий по реформам;
- обеспечение гласности хода реализации программы по реформам и утверждение программ рабочих групп комиссии по реформам.

Функциями комиссии являлись:

- получение и анализ необходимой информации от органов государственного управления, местного самоуправления и организаций, а также должностных лиц;
- подготовка составления графика реализации первоочередных мероприятий по реформам и представление их на утверждение;
- представление на утверждение премьер-министру индивидуального состава рабочих групп комиссии, а также выполнение иных функций, возложенных на него законодательством Республики Армения и своим уставом.

В 2000 году решением премьер-министра Республики Армения был утвержден перечень первоочередных мероприятий реформы государственного управления, в частности:

- Разработка концепции структурных реформ в системе государственного управления.
- Разработка типового устава и структуры министерств.
- Разработка правовых актов о внесении изменений в законодательные и подзаконные акты, регулирующие деятельность органов государственного управления.
- Описание политических и гражданских должностей в министерствах и других органах государственного управления Республики Армения.
- Подготовка предложений по внесению изменений в Указ Президента Республики Армения от 25 июля 1995 года «Об определении порядка деятельности и структуры правительства Республики Армения».
- Подготовка программы мероприятий по внедрению новых организационных структур в министерствах и ведомствах.
- Подготовка законопроекта «О заработной плате гражданских служащих».
- Классификация должностей гражданских служащих, составление перечня должностей, определение ставок заработной платы на соответствующие должности, определение критериев класса должностей гражданских служащих.
- Разработка порядка лишения классного чина гражданского служащего, применения дисциплинарных взысканий, проведения служебного расследования.
- Разработка порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности публичной службы.

- Разработка перечня документов, необходимых для поступления на публичную службу.

- Разработка прохождения испытательного срока лица, впервые занимающего должность публичного служащего, и порядок назначения на эту должность.
- Разработка порядка переподготовки и аттестации гражданского служащего, командировки и заключения временного трудового договора.
- Разработка перечня критериев, необходимых для включения в список учебных заведений, осуществляющих подготовку гражданских служащих.
- Разработка порядка постановки на учет и исключения из резерва гражданских служащих.
- Разработка правил этики гражданской службы.
- Разработка порядка включения сведений в реестр гражданских служащих, перечень этой информации и ведение реестра.
- Разработка регламентов комиссий гражданской службы по конкурсу и аттестации.
- Разработка законопроекта по введению в действие закона Республики Армения «О гражданской службе».

В 1999–2001 годах Программа реформирования публичного сектора в Армении финансировалась Департаментом международного развития Великобритании (UK Department of International Development) и при поддержке «Международного публичного управления» (Public Administration International).

Уже основываясь на принципах Концепции структурных реформ системы государственного управления, в 2000 году при финансировании TACIS была разработана концепция структурных реформ территориально-го управления.

В 2001 году решением Премьер-министра Республики Армения был утвержден персональный состав Секретариата Комиссии по реформе государственного управления Республики Армения.

Законом Республики Армения «О гражданской службе» от 2001 года учрежден Совет по гражданской службе (далее — СГС), основными целями которого были реализация единой кадровой политики, набор профессиональных кадров вне зависимости от изменения соотношения политических сил в системе государственного управления, осуществление правовой защиты гражданских служащих и др.

Отдельные принципиальные положения, нашедшие место в концепции структурных реформ государственного управления, были закреплены в уставе «О деятельности Правительства Республики Армения», утвержденном Президентом 16 марта 2002 года.

Решением Правительства Республики Армения утверждены типовые уставы и структуры Министерства Республики Армения, агентства и инспекции в соответствии с принципами, предусмотренными концепцией структурных реформ государственного управления. Были разделены стратегические задачи и функции действующих министерств; функции и задачи руководителя аппарата и министра. В результате скру-



пулезного анализа законодательства были разделены и классифицированы по сферам и группам полномочия, возложенные на отдельные министерства и органы.

Результатами основных реформ в системе государственного управления Республики Армения, осуществленных в период с 2000 по 2006 год являются следующие:

- проведен функциональный анализ в органах государственного управления, выявлены повторяющиеся, лишние функции, не характерные для данного органа;
- в органах государственного управления и местного самоуправления созданы соответствующие государственные управленческие учреждения, функции руководителя которых отделены от функций руководителя государственного органа;
- в министерствах сформированы структурные отделенные подразделения: агентства с функцией оказания услуг и инспекции, выполняющие контрольные функции;
- при министрах были основаны различные консультативные комиссии и советы вместо бывших «коллегальных» управленческих органов;
- 21 ведомство при Правительстве вошло в состав или структуру профильных министерств в качестве агентств или инспекций, или же структурного подразделения;
- многочисленные учреждения, действующие в системе органов публичной власти при правительстве и министерствах, были реорганизованы в государственные некоммерческие организации с отделением от них управленческих функций;
- была унифицирована структура управления министерств, в них сформированы секретариаты, департаменты, отделы, утверждены новые уставы министерств, которые полностью соответствовали их стратегическим задачам и функциям, которые закрепились за ними законами и другими законодательными актами.

На данном этапе произошли следующие изменения в правовом поле. В первую очередь в декабре 2001 года Постановлением Национального Собрания (вступил в силу 9 января 2002 года) принят Закон Республики Армения «О гражданской службе».

Также были приняты решения Совета гражданской службы:

- 29 января 2002 года — Решение № 3-н «Об утверждении устава Совета по гражданской службе Республики Армения» (утверждены общие положения о Совете по гражданской службе, его основные задачи и функции);
- 8 мая 2002 года — Постановление № 9-н «Об утверждении штатного расписания Совета по гражданской службе Республики Армения» (утвержден устав совета государственной службы, структура аппарата, функции совета, структурные подразделения аппарата и их функции);
- 23 мая 2002 года — Решение 11-н «Об установлении порядка составления тестов для проведения конкурса и аттестации»;

- 1 июня 2002 года — Решение 14-н «Об утверждении порядка ведения дел гражданских служащих и журнала регистрации»;

- 13 июня 2002 года — Решение «Об установлении порядка проведения конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы» (были определены: порядок опубликования объявления о вакансии на должность гражданской службы, порядок подготовки конкурса, порядок проведения тестирования, порядок подведения результатов тестирования, порядок проведения собеседования, порядок опубликования результатов конкурса, порядок назначения на должность);

- 13 июня 2002 года — Решение № 18-н «Об установлении порядка проведения аттестации гражданского служащего» (определены общие положения проведения аттестации гражданских служащих, порядок организации проведения подготовительных работ по аттестации, порядок проведения документальной аттестации, порядок проведения тестирования, порядок подведения результатов тестирования, порядок проведения собеседования, порядок принятия решений о гражданском служащем по результатам аттестации);

- 14 июня 2002 года — Решение № 19-н «О конкурсе на замещение высших и главных вакантных должностей гражданской службы и утверждение порядка работы конкурсно-аттестационных комиссий по аттестации гражданских служащих, занимающих указанные должности» (определены общие положения комиссий, задачи, полномочия комиссий, порядок организации работы комиссий, полномочия председателей, секретарей и членов комиссий, а также порядок прекращения их деятельности);

- 18 июня 2002 года — Решение № 20-н «Об утверждении общего описания каждой группы должностей гражданской службы» (определяются общие описания высших, главных, старших и младших должностей, а также списки управленческих навыков, вытекающих из функций, требуемых должностными инструкциями гражданской службы);

- 18 ноября 2002 года — Решение № 115-н «Об утверждении перечня образовательных учреждений, проводящих переподготовку гражданских служащих»;

- 22 ноября 2002 года — Решение № 124-н «Об определении порядка проведения служебного расследования» (определены случаи проведения служебного расследования и сроки подачи заявлений на проведение служебного расследования, участники служебного расследования, лица, участвующие в служебном расследовании, и процедура их участия, правовой статус участников служебного расследования и лиц, участвующих в служебном расследовании, процедура разработки и проведения служебного расследования, порядок прекращения служебного расследования, порядок подсчета материалов и формулировки результатов служебного расследования).



*Второй этап.* Основной целью второго этапа реформ управления публичным сектором (2003–2008) в Республике Армения было улучшение моделей и механизмов ответственности, подотчетности, предоставления услуг, совершенствование моделей и механизмов управления, более активное участие гражданского общества в процессе принятия политических решений и развитие системы прозрачной деятельности. Основной задачей этого этапа был вопрос перехода к более рациональной структуре управления — по министерствам, с уточнением полномочий в деле оказания публичных услуг, определением эффективных процедур реализации функций, их децентрализацией, деконцентрацией и классификацией по типам.

В 2004 году Армения была включена в программу «Европейская политика соседства» Европейского союза. Первым шагом программы «Устойчивое развитие» в этом процессе была разработка Плана действий, подписанная в 2006 году сроком на пять лет. Целью Плана было достижение стратегических целей по укреплению отношений между Европейским союзом и Республикой Армения.

Некоторые из приоритетов Плана действий были направлены на реформы публичного управления, в частности:

- обеспечение надлежащего проведения конституционных реформ;
- оценка процесса выполнения соответствующего Плана действий с целью реализации национальной антикоррупционной стратегии;
- оценка процесса введения и становления системы гражданской службы и обеспечение постоянного совершенствования системы гражданской службы в соответствии с европейскими стандартами.

В Планах действий в разделе общих целей и действий были отмечены также все те дальнейшие действия, которые должны были дополнить первоочередные действия, в частности:

- необходимость совершенствования местного самоуправления, местных общин и институтов гражданской службы в соответствии с европейскими стандартами и в целях обеспечения выполнения Европейской хартии местного самоуправления;
- пересмотр национального законодательства Республики Армения с целью выявления и устранения запретов, связанных с предоставлением услуг;
- создание соответствующих административных структур, обеспечивающих их эффективное функционирование, упрощение процедур оказания услуг в системе государственных закупок;
- обеспечение соответствия принципов системы закупок законодательству ЕС о закупках;
- обеспечение внедрения системы электронных закупок в Армении.

В области судебно-правовой реформы предполагалось реализовать действия, направленные на:

- повышение уровня предсказуемости и прозрачно-

сти судебных актов посредством создания эффективной системы судебной публичности;

- внедрение новой системы судебного администрирования;
- повышение эффективности исполнения судебных актов, создание альтернативных органов с целью обеспечения принудительного исполнения этих актов.

Для реформирования гражданской службы необходимо было реализовать такие направления, как:

- создание системы оплаты труда на основе системы заслуг гражданских служащих, внедрение эффективной системы оценивания производительности труда;
- содействие в совершенствовании системы и институтов гражданской службы (конкурс, аттестация, должностные инструкции гражданской службы и др.) и приведение их в соответствие с европейскими стандартами;
- поддержка программ обучения и подготовки гражданских служащих в соответствии с европейскими стандартами (в частности, навыки работы с компьютером, навыки управления, иностранные языки, правила этики и т. д.);
- создание сети сотрудничества между странами — членами ЕС и ответственными органами системы гражданской службы Республики Армения в целях гармонизации законодательства и обмена опытом и информацией.

На данном этапе произошли некоторые правовые изменения в рамках реформы публичного управления, в частности, были приняты следующие Решения Совета гражданской службы:

- 17 июня 2003 года — Решение № 213-н «Об установлении порядка постановки на учет в кадровом резерве гражданской службы и снятия с учета в кадровом резерве» (определены порядки становления на учет в долгосрочных, краткосрочных резервах, вывода из резерва);
- 31 мая 2004 года — Решение № 436-н «Об установлении порядка заключения срочного трудового договора»;
- 26 июня 2006 года — Решение № 546-н «Об установлении порядка командировок гражданских служащих с целью обучения, переподготовки, повышения квалификации, усовершенствования навыков и профессиональных знаний» (установлен порядок обязательной переподготовки гражданских служащих, процедура переподготовки по инициативе гражданского служащего или руководителя аппарата, переходные положения, а также порядок командировок для повышения профессиональных знаний и навыков государственных служащих);
- 1 марта 2007 года — Решение № 204-н «Об установлении особенностей процессов гражданской службы в отношении лиц, занимающих должности государственной службы, с информацией, содержащей государственную служебную тайну».

*Третий этап.* Он охватывает 2009–2014 годы. В этот период:

В 2009 году была запущена программа «Восточное партнерство», основной целью которой было укрепление отношений между Арменией и странами ЕС на основе принципов демократии и эффективного управления. Программа ЕС «Восточное партнерство» была основана на общей приверженности международному праву и фундаментальным ценностям. Целями проекта были:

- актуализировать уровень сотрудничества со странами — членами ЕС и странами Восточного партнерства;
- укрепить отношения между зарубежными странами и странами — членами ЕС путем углубления политического сотрудничества и экономической интеграции;
- организовать обучение и переподготовку должностных лиц публичной службы и органов местного самоуправления в области реформ публичного управления на основе предварительно проведенной оценки потребностей и результатов исследований;
- формировать класс добросовестных публичных служащих в системе публичного управления, создать эффективную систему публичного управления, прозрачную и подотчетную систему управления, формировать систему управления участия (партиципаторное).
- В 2011 году в Армении была внедрена программа «Регуляторная гильотина», которая обеспечила обобщение правовых норм, связанных с бизнесом, оперативное выполнение, устранение (упрощение) существующих норм, мешающих бизнесу.

В течение 2009–2014 годов во всех областях, министерствах, почти во всех общинах была внедрена система электронного документооборота Mulberry. Система позволила в режиме онлайн следить за процессом обсуждения жалоб и заявлений, направленных в органы публичного управления, а также за принятыми по ним решениями; организовать документооборот в электронном виде в органах публичного управления и между ними.

Была создана Комиссия по реформе публичного управления, одной из основных целей которой было наблюдение за реализацией реформ публичного управления в странах-партнерах в соответствии с уже разработанными европейскими стандартами.

На данном этапе произошли следующие правовые изменения в рамках реформы публичного управления, в частности, 26 мая 2011 года Национальным Собранием был принят Закон «О публичной службе», также приняты Решения Совета по гражданской службе Республики Армения:

- 12 октября 2010 года — Решение № 818-н «Об установлении порядка проведения тестирования на получение сертификата для замещения младшей должности гражданской службы и замещении вакантной младшей должности гражданской службы» (определены процедура объявления о проведении тестирова-

ния и подготовительных работ, задачи и полномочия мандатной и тестирующей комиссий, порядок проведения тестирования и подведения итогов);

- 12 октября 2010 года — Решение № 819-н «Об установлении размера платы за участие в тестировании на получение свидетельства для занятия младшей должности гражданской службы»;
- 26 сентября 2012 года — Решение № 844-н «О порядке формирования и деятельности комиссий по этике государственных служащих и определении их функций» (определены основная задача комиссии и ее полномочия, порядок внесения в комиссию вопросов для обсуждения, порядок организации работы);
- 30 апреля 2002 года — Решение Правительства Республики Армения № 488 «О требованиях, предъявляемых к штатным структурам и обособленным подразделениям аппаратов министерств РА»;
- 18 апреля 2002 года — Протокольное решение Правительства Республики Армения № 16 «Об образцовых уставах и структурах министерства, ведомства, инспекции РА».

В целом на этих этапах среди основных целей реформы системы государственного управления Республики Армения были:

- повышение качества и доступности предоставления услуг публичных служб органами государственного управления;
- обеспечение прозрачности и публичности деятельности органов государственного управления, участия гражданского общества в процессах формирования политики и государственного управления;
- совершенствование моделей и механизмов управления, углубление децентрализации управления;
- развитие ответственности, прозрачности, подотчетности гражданской службы.

Также реформы государственного управления республики Армения можно разделить на несколько основных областей:

- структурная реформа системы государственного управления;
- реформа гражданской службы;
- функциональная реформа системы государственного управления.

Рассмотрим некоторые из них.

Основой для проведения структурных реформ в сфере государственного управления с 2000 года стало Постановление Правительства Республики Армения от 3 марта 1999 года «О первоочередных мерах по реформе государственного управления в Республике Армения», которым в перечне первоочередных мер определены мероприятия по разработке концепции структурных реформ системы государственного управления, изменению структуры и порядка деятельности правительства, введению новых организационных структур в органах государственного управления, новому разделению функций, определению полномочий.

Указом Президента Республики Армения 20 мая 2000 года УП-577 претерпела изменение и была опре-

делена структура правительства. Согласно этой структуре, утверждено 18 министерств. На протяжении 2000–2007 годов и далее, в 2008–2014 годах, было внесено в общей сложности 16 структурных изменений по реорганизации и переименованию министерств, что было основано на Постановлении Правительства № 151 от 2000 года «Об утверждении перечня первоочередных мер по реформированию системы государственного управления РА».

Этот период можно рассматривать как этап определения порядка деятельности и уточнения структуры министерств. Конечно, следует отметить, что во многих случаях эти внедренные многочисленными законодательными актами изменения невозможно было оценить с точки зрения эффективности структуры и деятельности и необходимости реализации этих изменений. Более того, структурные изменения, реализованные по отдельности одними и теми же структурами, происходили с очень короткими перерывами, что делало практически невозможным оценивание эффективности деятельности последних.

Из реализованных на протяжении 2008–2014 годов изменений пять приходятся на 2008 год, одно — на 2013-й и одно — на 2014 год. В результате реализованных на этом этапе изменений министерства стали еще сильнее, что привело к необходимости структурных изменений в деятельности поддерживающих органов. Согласно действовавшей в 2014 году структуре Правительства Республики Армения, после реорганизаций и переименований было образовано 18 министерств и функционировало шесть органов при Правительстве Республики Армения.

Объективности ради необходимо отметить, что обоснования необходимости этих структурных изменений практически отсутствуют, оценка их деятельности не была проведена полностью. Согласно установленному порядку, министерства и органы государственного управления при Правительстве РА считаются республиканскими исполнительными органами, которые реализуют политику правительства в определенных сферах.

Министерства: 1) национальной безопасности, 2) здравоохранения, 3) юстиции, 4) промышленности и торговли, 5) иностранных дел, 6) охраны окружающей среды, 7) сельского хозяйства, 8) энергетики, 9) образования и науки, 10) культуры, молодежи и спорта, 11) внутренних дел, 12) обороны, 13) управления государственным имуществом, 14) государственных доходов, 15) социального обеспечения, 16) территориального управления и градостроительства, 17) транспорта и связи, 18) финансов и экономики, учреждены Указом Президента Республики Армения УП-577 от 20 мая 2000 года. В период 2000–2007 годов было внесено девять изменений, семь изменений — в течение 2008–2014 годов. Например, в 2002 году Министерство государственных доходов было реорганизовано в Комитет, Министерство национальной безопасности и Министерство внутренних

дел упразднены, в 2003 году упразднено Министерство по управлению государственным имуществом. В 2005 году Управление по чрезвычайным ситуациям, Управление миграции и беженцев, Государственный комитет водного хозяйства реорганизованы в Министерство территориального управления. В 2007 году Министерство культуры и по делам молодежи было переименовано в Министерство культуры РА, Государственный комитет по физической культуре и спорту преобразован в Министерство спорта и вопросов молодежи РА. В тот же период в результате имевших место изменений среди органов государственного управления в качестве органов государственного управления при Правительстве Республики Армения были созданы служба национальной безопасности, государственная налоговая служба, полиция РА и т. д.

В частности, Министерство энергетики было переименовано в Министерство энергетики и природных ресурсов, Министерство торговли и экономического развития — в Министерство экономики Республики Армения, Министерство финансов и экономики было переименовано в Министерство финансов Республики Армения, было создано Министерство по чрезвычайным ситуациям. Согласно структурным изменениям государственных органов, были сформированы комитеты, например, Государственный комитет по регулированию ядерной безопасности. Отдельные комитеты, напротив, были объединены с министерствами. Комитет государственных доходов присоединился к Министерству финансов, Государственный комитет по архитектуре объединился с Министерством градостроительства. В качестве структурного изменения представлено также изменение верховенства комитетов, например, министр финансов был определен главой высших органов таможенной и налоговой служб.

### **Цифровая трансформация государственного управления и местного самоуправления.**

#### **Электронное правительство**

В индексе развития электронного правительства за 2020 год Армения занимает 68-е место (на 19 позиций выше, чем в 2018 году) и входит в число стран с высоким индексом развития электронного правительства (EGDI). Соседи Армении — Грузия и Азербайджан — занимают 64-е и 70-е места соответственно<sup>4</sup>.

Такие высокие показатели вполне заслужены, так как правительство Республики Армения принимает значительные усилия по развитию в стране электронного общества и цифрового государства. Так, для создания и развития в 2012 году была разработана рабочая концепция с учетом достижений и результатов, полученных ведущими странами мира в этой области, в частности, в Армении были реализованы следующие важные программы по цифровизации:

<sup>4</sup> [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf)



- получение электронных виз;
- внедрение системы электронных платежей ARCA;
- переход на систему электронного документооборота Mulberry;
- электронная подпись;
- возможность отслеживать продвижение документов и заявлений в электронном виде;
- наиболее эффективное государственное управление для бизнеса и граждан;
- система электронной налоговой отчетности;
- электронные разрешения и лицензии;
- электронные покупки;
- электронная регистрация бизнеса;
- идентификационные карты (ID card) и биометрические паспорта;
- система приема электронных заявок в агентство интеллектуальной собственности;
- система электронных торгов по реализации арестованного имущества службой принудительного исполнения судебных актов;
- электронная правовая информационная система Армении;
- платформа электронных услуг комитета кадастра;
- официальный сайт публичного оповещения;
- судебная информационная электронная система;
- электронный регистр избирателей;
- система электронных выборов и т. д.

Также ряд органов власти Республики Армения принимает значительные усилия по цифровизации своих бизнес-процессов и предоставлению государственных услуг. Особо стоит отметить Министерство юстиции, предпринявшее следующие инициативы.

Создание в 2017 году в качестве инструмента электронной демократии ресурса [www.e-draft.am](http://www.e-draft.am), совместного веб-сайта для публикации проектов правовых актов, обеспечивающего их публичное обсуждение и представляющего эффективный механизм для обобщения предложений, поступивших в том числе от гражданского общества. Данный веб-сайт направлен на снижение коррупционных рисков, участие общественности в законотворческой деятельности государства, организацию более открытого, прозрачного и подотчетного процесса разработки правовых актов. Статистика веб-сайта показывает, что произошло беспрецедентное увеличение числа посетителей, превышающее 3000 в день, что указывает на то, что сайт стал эффективным механизмом обеспечения участия и вовлечения гражданского общества в процессы принятия государственных решений. Примечательно, что по состоянию на апрель 2018 года сайт посетили 112 977 пользователей.

Разработка и внедрение информационной системы [www.e-penitentiary.am](http://www.e-penitentiary.am) «Регистр задержанных и осужденных лиц», которая включает в себя необходимые документы о задержанных и осужденных, их медицинские карты и другую необходимую информацию.

Модернизация электронной системы e-notary, в том числе расширение функций электронной си-

стемы, спектра услуг, предоставляемых гражданам в электронном виде, а также осуществляемые взаимосвязи с Агентством государственных реестров юридических лиц Министерства юстиции, с электронной системой ЗАГС и с электронным управлением полиции. В результате модернизации системы расширился спектр нотариальных услуг, которые предоставляются онлайн, разработана система онлайн-постановки на очередь, также есть возможность отправить нотариусу определенные запросы онлайн.

Организация и реализация в качестве пилотного проекта сайта горячей линии [www.e-hotline.am](http://www.e-hotline.am) с целью повышения качества услуг, предоставляемых соответствующими подразделениями, решения отраслевых проблем, а также обеспечения открытого, прозрачного, основанного на участии граждан и подотчетности процесса предоставления услуг населению.

Внедрение системы электронного апостилирования [www.e-apostille.am](http://www.e-apostille.am), которая позволяет принимать в электронном виде и заверять электронным апостилем необходимый документ. Это становится доступным в режиме онлайн, что дает возможность получателям документа легко проверить происхождение апостиля, который они получили.

Внедрение и реализация пилотной программы по использованию совместного веб-сайта электронных опросов [www.e-request.am](http://www.e-request.am), с помощью которого граждане могут направить свои запросы, заявления или жалобы в государственные органы, которые располагают информацией, и в установленные сроки получить от них ответ в режиме онлайн.

В настоящее время Министерством юстиции проводятся работы по изучению и внедрению международного опыта и технических заданий электронной системы «петиция» [www.e-petition.am](http://www.e-petition.am), единой электронной системы судов [www.e-court.am](http://www.e-court.am), электронной платформы администраторов банкротства [www.e-bancruptcy.am](http://www.e-bancruptcy.am), модернизации правовой информационной системы Армении [www.arlis.am](http://www.arlis.am).

Разработка проекта закона «О внесении изменений в Закон РА «О государственной регистрации юридических лиц, государственном учете отделенных подразделений юридических лиц, учреждений и индивидуальных предпринимателей» и смежного законодательного пакета. Предлагаемые изменения направлены на модернизацию и осуществление доступа к услугам, предоставляемым государственным регистром каждому, кому необходима услуга, из любой точки мира, в любое время, и предоставление официальной информации в электронной форме. Пакет предлагает процесс государственной регистрации юридических лиц осуществлять полностью электронным способом с возможностью подачи онлайн-заявлений для любых регистраций.

Кроме того, были принят ряд нормативных правовых актов в сфере предоставления государственных услуг в электронном виде, в частности:



- Постановление Правительства Республики Армения от 27 октября 2016 года № 1109-N «Об утверждении перечня операторов, являющихся сервисными офисами, предоставляющих услуги органам государственной власти, по делегированию оператору выполнение функций, утверждению перечня функций, типовой формы договора на оказание услуг, заключаемых с оператором, и установлению минимальных технических требований для оператора», которым было прописано около 67 услуг, предоставляемых государством, в том числе Государственным регистром юридических лиц, Государственным комитетом кадастра недвижимости, ЗАГС, Министерством иностранных дел, услуги, предоставляемые дорожной полицией и др., делегированных операторам сервисных офисов. В том же месяце общее количество операторов увеличилось до девяти. По состоянию на май 2018 года операторы предоставили 2883 услуги. Общее количество пунктов обслуживания увеличилось с мая 2017 года по май 2018 года до 164, из них 58 находятся в Ереване и 106 — в областях Армении.

- Поправки к Законам «О лицензировании», «Об уведомлении об осуществляемой деятельности», «О государственной пошлине», на основании чего в соответствующих ведомствах проводились работы по внедрению единого электронного реестра лицензий [www.e-license.am](http://www.e-license.am), являющегося единой платформой для выдачи лицензий для различных видов деятельности и по применению в качестве пилотного проекта в соответствующих ведомствах Республики Армения.

- Правительство РА приняло Постановление № 350-N «Об определении процедуры передачи установленных законом документов, созданных электронным методом, между судами и службой принудительного исполнения», в результате которого есть возможность значительно сократить время оформления документов в судебных процессах и обеспечить быстрый и эффективный документооборот между судами и службой принудительного исполнения судебных актов.

Особое внимание в Республике Армения уделяется цифровизации системы здравоохранения, особенно в свете пандемии COVID-19, проводится целый спектр соответствующих мероприятий.

**Электронные услуги, предоставляемые Комитетом государственных доходов.** Комитет по государственным доходам при Правительстве РА создал ряд электронных сервисов, позволяющих налогоплательщику быстро организовать функции налоговой деятельности его компании в электронном виде.

Раздел «Электронные услуги» на сайте Налоговой службы предназначен для поддержки организации деятельности налогоплательщиков, повышения эффективности их работы, повышения комфорта и экономии времени.

Подраздел «Система представления электронной отчетности» содержит краткую информацию о представлении электронных налоговых отчетов в систему электронной отчетности и их формат. Система элек-

тронной отчетности предназначена для упрощения процесса подачи налоговых деклараций, повышения точности данных налоговой отчетности и автоматизации их ввода в систему «Налогоплательщик-3». Форматы и подпримеры в подразделе «Система электронной отчетности» и соответствующие примеры, скомпилированные в формате XML, позволяют налогоплательщикам составлять электронные отчеты в правильном формате и быть уверенными в том, что их отчеты являются безупречными. Этот подраздел является удобным инструментом для работы с отчетами, и в нем отражаются все законодательные и нормативные изменения, связанные с представлением отчетов и выполнением налоговых обязательств.

**Подраздел «Онлайн-система переписки»** дает возможность следить за ходом письма. Введя в соответствующее поле полученную из Налоговой службы в режиме онлайн 12-значную цифру, предназначенную для онлайн-переписки, налогоплательщик получает возможность электронным способом следить за изменениями статуса документа и получать онлайн-отзывы, что придает работе оперативность и удобство.

**В подразделе «Система выдачи счет-фактур»** представлены инструкции, поясняющие законодательные изменения, официальные пояснения и постановления относительно налоговых отчетностей, приобретения их форм и выписки электронных налоговых счетов. В подразделе можно скачать «Программу выписки налоговых счет-фактур электронным способом», благодаря которой можно получить налоговые счета в режиме реального времени и наблюдать за налоговыми счетами.

**Подраздел «Поисковая система налогоплательщиков РА»** является удобным инструментом для получения базовой информации о налогоплательщиках по номеру счета налогоплательщика (НСН).

**В подразделе «Классификатор видов экономической деятельности»** размещена четко классифицированная информация о сферах экономической деятельности, в соответствии с кодом и наименованием классификатора экономической деятельности, с возможностями поиска, сортировки и фильтрации.

**Электронная служба «Налоговый календарь»** дает возможность налогоплательщикам получать информацию о налоговых обязательствах, в частности, о предельных сроках уплаты налогов, пошлин, платежей и представления отчетностей. Возможности службы «Налогового календаря» еще более расширяются посредством «Службы оповещения налогового календаря», которая дает возможность зарегистрироваться электронным способом и периодически получать оповещения об обобщенной информации «Налогового календаря».

Зарегистрировавшись в сервисе «Система доставки электронной почты», пользователь может получать свежие новости о налоговой службе и налоговой администрации Комитета по государственным доходам на свой электронный адрес. Кроме того, электронная

Таблица. График мероприятий по развитию системы электронного здравоохранения на 2019–2023

Table. Schedule of activities for the development of the e-health system for 2019–2023

	Мероприятие	Ответственный	Соисполнитель	Сроки
1	Создание и эксплуатация второго серверного центра	Министерство здравоохранения	ЗАО «Национальный оператор электронного здравоохранения» (по согласованию)	2020 год, 1-я декада января
2	Оцифровка медицинских направлений, предоставляемых медицинскими учреждениями для бесплатной и льготной медицинской помощи и оказания услуг	Министерство здравоохранения	ЗАО «Национальный оператор электронного здравоохранения» (по согласованию)	2020 год, 1-я декада июня
3	Оцифровка листка нетрудоспособности	Министерство здравоохранения	Министерство труда и социальных вопросов, ЗАО «Национальный оператор электронного здравоохранения» (по согласованию)	2020 год, 3-я декада сентября
4	Создание и развитие отдела внедрения электронного здравоохранения в Национальном институте здравоохранения им. акад. Авдалбекяна, который будет координировать процессы внедрения и развития электронного здравоохранения, формулировать предложения и обеспечивать описание бизнес-процессов, лежащих в основе системы	Министерство здравоохранения		2020 год, 2-я декада ноября
5	Совершенствование технических возможностей единой системы электронного здравоохранения, исправление недостатков	Министерство здравоохранения	Министерство высокотехнологической промышленности, ЗАО «Офис по внедрению инфраструктур электронного управления» (далее — ЗАО «ЭКЕНГ») (по согласованию), ЗАО «Национальный оператор электронного здравоохранения» (по согласованию)	2020 год, 2-я декада декабря
6	Внедрение системы электронных рецептов на лекарства. Система должна быть запущена в рамках единой системы, внедрение которой будет проходить в два этапа: испытание системы и полное внедрение	Министерство здравоохранения	ЗАО «Национальный оператор электронного здравоохранения» (по согласованию)	2022 год, 2-я декада ноября
7	Интеграция единой системы электронного здравоохранения с не относящимися к здравоохранению информационными системами, в частности, Комитетом государственных доходов (налогоплательщик-3), Министерством труда и социальных вопросов (MSEC), Информационной системой семейных бенефициаров, Министерством юстиции (ЗАГС), «Базы данных государственного регистра населения» полиции	Министерство здравоохранения	Министерство высокотехнологической промышленности, Комитет государственных доходов, Министерство труда и социальных вопросов, Министерство юстиции, ЗАО «ЭКЕНГ» (по согласованию), ЗАО «Национальный оператор электронного здравоохранения» (по согласованию)	2023 год, 2-я декада июня
8	Разработка и внедрение регистра медицинских специалистов и его интеграция с единой электронной системой здравоохранения	Министерство здравоохранения		2023 год, 3-я декада августа
9	Разработка и принятие законодательных и подзаконных актов, связанных с системой электронного здравоохранения	Министерство здравоохранения		2023 год, 2-я декада сентября
10	Внедрение онкологических, диабетических баз данных (регистров). Единая информационная система здравоохранения должна обеспечивать разработку и внедрение регистров онкологических заболеваний, диабета	Министерство здравоохранения	ЗАО «Национальный оператор электронного здравоохранения» (по согласованию)	2023 год, 2-я декада сентября
11	Обучение медицинского персонала. Предоставление и эксплуатация оборудования, необходимого для работы системы	Министерство здравоохранения	ЗАО «Национальный оператор электронного здравоохранения» (по согласованию)	2023 год, 2-я декада декабря
12	Разработка аналитических инструментов для сбора и обобщения статистических данных здравоохранения через единую систему электронного здравоохранения	Министерство здравоохранения		2023 год, 2-я декада декабря

доставка новостей осуществляется на том языке, на котором была произведена регистрация.

«Интерактивная карта» Налоговой службы — это электронный сервис, который интерактивным способом предоставляет подробную информацию как о налоговых инспекциях по областям Республики Армения, так и по региональным таможенным и таможенным постам.

Также предусмотрена электронная служба «Форум Налоговой службы», которая будет включать обсуждения, разъяснения и анализ по многим вопросам,

связанным с Налоговой службой. Форум предоставит налогоплательщикам возможность обмениваться опытом и общаться друг с другом, представляя и обсуждая мнения. Сегодня форум находится в стадии разработки.

**Единая информационная система.** Для выполнения вышеуказанных задач решением Правительства Республики Армения от 31 августа 2015 года № 1093-N были установлены необходимость создания государственной единой информационной системы, общие технические требования к безопасности, функциональной совместимости электронных систем, используемых

государственными органами и органами местного самоуправления для предоставления электронных услуг и/или выполнения своих функций, а также необходимые технические требования, предъявляемые к физическим и юридическим лицам для подключения к этим системам. Указанным решением функции оператора, осуществляющего техническое обслуживание и координацию государственной информационной системы (включая управление соответствующими подрегистрами), были возложены на ЗАО «ЭКЕНГ».

Постановление Правительства Республики Армения от 19 декабря 2019 года № 1849-N регулирует передачу персональных данных, хранящихся и обрабатываемых в электронном виде, между органами государственного управления, местного самоуправления и другими лицами, которым вышеуказанными органами делегированы такие полномочия, а также отношения взаимосвязи баз данных между ними и юридическими лицами — резидентами РА и инвестиционными фондами.

С точки зрения восполнения пробела в законодательстве в области информатизации деятельности органов местного самоуправления важным шагом можно считать Протокольное решение Правительства РА от 19 марта 2006 года № 11 «Концепция информатизации деятельности местного самоуправления в Республике Армения и политика развития местного информационного общества». Реализация положений концепции также будет способствовать совершенствованию законодательства в данной сфере и создаст благоприятные условия для повышения эффективности и прозрачности деятельности органов местного самоуправления посредством информационных систем управления.

### Государственная и муниципальная служба

Формирование системы гражданской службы в Республике Армения началось в конце 90-х годов. В 1999 году была разработана «Концепция гражданской службы», в декабре 2001 года многочисленные обоснованные идеи и решения, предлагаемые Концепцией, дополнили Закон РА «О гражданской службе», был основан Совет по гражданской службе. Совет был создан в результате реформы государственного управления и антикоррупционной политики. Члены Совета назначались и освобождались от должности президентом по представлению премьер-министра.

Совет по гражданской службе осуществлял:

- методическое управление и контроль за персоналом в сфере гражданской службы;
- организацию и проведение конкурса на замещение вакантных высших и главных должностей гражданской службы, а также аттестацию гражданских служащих этих же должностей;
- рассмотрение жалоб, связанных с конкурсом на замещение вакантных должностей гражданской службы и аттестацией гражданских служащих;
- управленческие функции Академии государственного управления РА.

Совет по гражданской службе ввел:

- номенклатуру должностей гражданской службы и должностей гражданской специальной службы, журнал регистрации гражданских служащих и список граждан, имеющих сертификат для занятия младших вакантных должностей гражданской службы;
- учет долгосрочных и краткосрочных кадровых резервов.

Совет разрабатывал и проводил политику в сферах конкурса замещения вакантных должностей гражданской службы, сертифицирования на младшие должности гражданской службы, обязательной переподготовки и аттестации гражданских служащих; координировал процесс занятия временных вакансий, заключая с этой целью временные трудовые договоры; устанавливал нормы этики гражданского служащего, утверждал комиссии по этике, порядок их деятельности и функции; обеспечивал проведение служебных расследований по факту наложения дисциплинарных взысканий на гражданских служащих, давал согласие на увольнение гражданских служащих с занимаемой должности или на привлечение их к дисциплинарному взысканию; организовывал и проводил, а также через представителей совета обеспечивал участие в конкурсных комиссиях и аттестациях; утверждал программы по переподготовке по группам занимаемых должностей гражданских служащих, осуществлял дополнение и изменения в ранее действующих программах, а также другие обязанности, возложенные на него законодательством.

В октябре 2002 года впервые в Армении были проведены конкурсы на замещение вакантных должностей гражданской службы, а с 1 ноября того же года лица, занимающие должности, включенные в список, силой закона считались гражданскими служащими. Этим завершилось формирование руководящих и организационных органов системы.

В 2010 году была введена балльная система оценивания этапа собеседования конкурсов на замещение вакантных должностей гражданской службы, был ограничен круг победителей конкурсов. На замещение вакансий младших должностей проводимые конкурсы были заменены сертификационным тестированием.

В 2011 году был принят Закон Республики Армения «О публичной службе», который ввел новые антикоррупционные институты не только в гражданской, но и в государственной и муниципальной службе в целом. Установлены единые принципы поведения и урегулирования конфликта интересов политических, дискреционных и гражданских служащих.

В марте 2018 года в Армении был принят пакет законов, в который вошли новые Законы «О гражданской службе» и «О публичной службе». Принятие нового Закона «О гражданской службе» исходило из стратегии реформирования гражданской службы, утвержденного протоколом Постановления Правительства Республики Армения от 29 декабря 2015 года № 57.

Принятие нового Закона РА «О публичной службе» было обусловлено изменениями, внесенными в Конституцию в 2015 году, необходимостью приведения закона в соответствие с Конституцией Армении. Закон распространяется на:

- органы публичной власти;
- лиц, занимающих публичные должности;
- лиц, занимающих должности публичной службы;
- лиц, выполняющих гражданские работы, только в случаях, непосредственно предусмотренных законом.

**Публичная служба** — осуществление полномочий, возложенных на органы публичной власти Конституцией и законами РА, в нее входят:

*государственная служба* — профессиональная деятельность, направленная на реализацию полномочий, возложенных на государственные органы законодательством Республики Армения;

*общинная служба* — профессиональная деятельность, направленная на реализацию полномочий, возложенных на органы местного самоуправления решениями соответствующих советов старейшин и законами РА;

*публичные должности* — выборные или назначаемые должности, занимаемые в результате политических процессов, дискреционных решений, а также других процедур, предусмотренных законом.

Законом определены рамки государственной службы. Этим же законом публичные должности разделена на группы: государственные и общинные. В свою очередь, государственные должности были классифицированы по типам: государственные политические, государственные административные, автономные, государственные дискреционные должности. Общинные должности были разделены на общинные политические, общинные административные и общинные дискреционные. Дано описание должности публичной службы, политической должности, административной должности, автономной должности и дискреционной должности. Была определена реализация гражданской работы и технического обслуживания в органах публичной власти.

По нашему мнению, помимо сильных сторон существующей системы гражданской службы в Республике Армения у этой системы есть и некоторые слабые стороны. В частности:

- неполное представление ценностей и/или регулирование гражданской службы;
- неполный и недостаточный инструментарий управления человеческими ресурсами (например, оценка производительности труда, продвижение по службе, мобильность и др.);

- недостаточное нормативное регулирование системы этики гражданской службы;

- неполноценная переподготовка — фрагментарная, не централизованная, и в результате — нецелевое осуществление, отсутствие передовой практики в соответствии с лучшими международными стандартами и др.

В первой половине 2017 года Республика Армения перешла на более гибкую шкалу оценивания производительности труда, направленную на повышение объективности системы оценивания, а также на создание конкурентной среды для сотрудников с целью повышения производительности за счет реформированной системы оценивания. В результате внесенных изменений:

- в шкале оценивания производительности труда оценки представлены в более гибком диапазоне;
- общая оценка работы руководящих работников определяется не только оценкой непосредственного руководителя, но и посредством оценивания его подчиненных;
- введена формула стандартного отклонения, позволяющая более объективно оценивать сотрудников;
- общий порог оценки был снижен до 60 % вместо прежних 75 %.

Последние изменения в систему оценки были внесены Правительством РА 28 декабря 2017 года Постановлением № 1688-н, где представлены особенности определения размера вознаграждения государственных служащих и работников, не являющихся государственными служащими.

Одним из важных этапов в сфере государственной и гражданской службы стало создание Школы управления Республики Армения в соответствии с Решением Правительства от 24 мая 1994 года при содействии программы ТАСИС ЕС. Здесь проводилась подготовка, переподготовка и повышение квалификации публичных служащих, а также имела аспирантура. В 2002 году Школа управления Республики Армения реорганизована в Академию государственного управления Республики Армения, в ней организована магистратура по специальностям: публичное управление, управление публичными финансами, юриспруденция, политология, психология управления. В последние годы расширился спектр специальностей, по которым ведется обучение в магистратуре. Это следующие специальности: «электронное публичное управление», «деловое администрирование», «управление человеческими ресурсами», «управление туризмом», «страховое дело». Имеются как очная, так и заочная формы обучения. Степень магистра делового администрирования можно также получить, обучаясь дистанционно.

### Литература

- Стратегия трансформации Армении до 2050 года. <https://www.primeminister.am/ru/press-release/item/2020/09/21/Nikol-Pashinyan-meeting-Sept-21/>  
<http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>  
 Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf

### References

- Armenia's transformation strategy 2050. <https://www.primeminister.am/ru/press-release/item/2020/09/21/Nikol-Pashinyan-meeting-Sept-21/>  
<http://www.hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2019.pdf>  
 Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf





**ТУРКМЕНИСТАН**

**TÜRKMENISTAN**

# ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА. ТУРКМЕНИСТАН

**АЛЫМ КАДЫРГУЛЫЕВИЧ АННАМУРАДОВ**, кандидат экономических наук, ректор Академия государственной службы при Президенте Туркменистана (Туркменистан, Ашхабад, Проспект Героя Туркменистана Атамурата Ниязова, 112)

**ОВЕЗДУРДЫ БЕРДИЕВИЧ МУХАММЕТБЕРДИЕВ**, доктор социологических наук, профессор кафедры экономики и финансов

Академия государственной службы при Президенте Туркменистана (Туркменистан, Ашхабад, Проспект Героя Туркменистана Атамурата Ниязова, 112)

**АЛЕКСАНДР РАФАЭЛЬЕВИЧ АГАБАБОВ**, заместитель руководителя Представительства Орловской области при Правительстве Российской Федерации, аспирант

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119606, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 84)

**МУРАД ОВЕЗГЕЛЬДЫЕВИЧ ХАИТОВ**, доктор юридических наук, профессор кафедры государства и международного права

Академия государственной службы при Президенте Туркменистана (Туркменистан, Ашхабад, Проспект Героя Туркменистана Атамурата Ниязова, 112)

**АКДЖА ТАДЖИЕВНА НУРБЕРДЫЕВА**, кандидат философских наук, заведующая кафедрой государства и международного права

Академия государственной службы при Президенте Туркменистана (Туркменистан, Ашхабад, Проспект Героя Туркменистана Атамурата Ниязова, 112)

**АКДЖЕМАЛЬ АРНАГУЛЫЕВНА БУРЫНОВА**, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и финансов

Академия государственной службы при Президенте Туркменистана (Туркменистан, Ашхабад, Проспект Героя Туркменистана Атамурата Ниязова, 112)

**ХАДЖИМУРАД ЧАРЫЕВИЧ ПИРМУХАМЕДОВ**, старший преподаватель кафедры экономики и финансов

Академия государственной службы при Президенте Туркменистана (Туркменистан, Ашхабад, Проспект Героя Туркменистана Атамурата Ниязова, 112)

**ЯЗМУРАД КОВУСОВИЧ КУЛЯЕВ**, старший преподаватель кафедры государства и международного права

Академия государственной службы при Президенте Туркменистана (Туркменистан, Ашхабад, Проспект Героя Туркменистана Атамурата Ниязова, 112)

**ДЖЕМИЛЕ МИЛЛИШАЙМУЛЛАЕВНА ХОММАЕВА**, старший преподаватель кафедры гражданского права

Академия государственной службы при Президенте Туркменистана (Туркменистан, Ашхабад, Проспект Героя Туркменистана Атамурата Ниязова, 112)

**ИЛМАТ ОРЯЕВИЧ ХАНМЕДОВ**, и.о. заведующего кафедрой гражданского права

Академия государственной службы при Президенте Туркменистана (Туркменистан, Ашхабад, Проспект Героя Туркменистана Атамурата Ниязова, 112)

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

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

## EVOLUTION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE POST-SOVIET COUNTRIES. TURKMENISTAN

**ALYM K. ANNAMURADOV**, Cand. of Sci. (Economics), Rector

Academy of Public Service under the President of Turkmenistan (Turkmenistan, Ashgabat, Avenue of the Hero of Turkmenistan Atamurat Niyazov, 112

**OVEZDURDY B. MUKHAMMETBERDIEV**, Dr. of Sci. (Sociology), Professor, Department of Economics and Finance

Academy of Public Service under the President of Turkmenistan (Turkmenistan, Ashgabat, Avenue of the Hero of Turkmenistan Atamurat Niyazov, 112

**ALEKSANDR RAFALEVICH AGABABOV**, deputy head of the Representative Office of the Oryol region under the government of the Russian Federation, postgraduate student Russian Presidential academy of national economy and public administration (84 Prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119606)

**MURAD OVEZGELDYEVICH KHAITOV**, Dr. of Sci. (Law), Professor, Department of State and Law

Academy of Public Service under the President of Turkmenistan (Turkmenistan, Ashgabat, Avenue of the Hero of Turkmenistan Atamurat Niyazov, 112

**AKDZHA TADZHIEVNA NURBERDYEVA**, Cand. of Sci. (Philosophy), Head of the Department of State and Law

Academy of Public Service under the President of Turkmenistan (Turkmenistan, Ashgabat, Avenue of the Hero of Turkmenistan Atamurat Niyazov, 112

**AKDZHEMAL ARNAGULYEVNA BURYNOVA**, Cand. of Sci. (Economics), Associate Professor at Department of Economics and Finance

Academy of Public Service under the President of Turkmenistan (Turkmenistan, Ashgabat, Avenue of the Hero of Turkmenistan Atamurat Niyazov, 112

**KHADZHIMURAD CHARYEVICH PIRMUKHAMEDOV**, Senior Lecturer at the Department of Economics and Finance

Academy of Public Service under the President of Turkmenistan (Turkmenistan, Ashgabat, Avenue of the Hero of Turkmenistan Atamurat Niyazov, 112

**YAZMURAD KOVUSOVICH KULYAEV**, Senior Lecturer of State and Law at the Department of Economics and Finance

Academy of Public Service under the President of Turkmenistan (Turkmenistan, Ashgabat, Avenue of the Hero of Turkmenistan Atamurat Niyazov, 112

**DZHEMILE MILLISHAIMULLAEVNA KHOMMAEVA**, Senior Lecturer at the Department of Civil Law

Academy of Public Service under the President of Turkmenistan (Turkmenistan, Ashgabat, Avenue of the Hero of Turkmenistan Atamurat Niyazov, 112

**ILMAT ORYAEVICH KHANMEDOV**, Acting Head of the Department of Civil Law

Academy of Public Service under the President of Turkmenistan (Turkmenistan, Ashgabat, Avenue of the Hero of Turkmenistan Atamurat Niyazov, 112

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

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

## Общая характеристика страны

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

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

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

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

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

**Динамика ВВП.** Сегодня Туркменистан относится к числу стран с активно развивающейся инвестиционно-индустриальной, открытой экономикой. Об этом

# ТУРКМЕНИСТАН



**491 200 км<sup>2</sup>**

52-е место в мире



**более 6 200 000 человек**



Туркменистан граничит с Казахстаном на севере (протяженность границы 426 км), на северо-востоке с Республикой Узбекистан (протяженность границы 1827 км), на юге с Исламской Республикой Иран (протяженность границы 1179 км), на юго-востоке — с Исламской Республикой Афганистан (протяженность границы 805 км), на западе омывается водами Каспийского моря (протяженность береговой отмели равняется 781 км). Выхода к Мировому океану не имеет.



По национальному составу Туркменистан можно отнести к полиэтническим государствам. В стране проживают представители около 60 национальностей.

свидетельствуют и темпы роста ВВП. За 2007–2017 годы ВВП Туркменистана в действующих ценах возрос более чем в 4,9 раза (**рисунок 1**) [Бердымухамедов, 2018. С. 194].

**Структура ВВП.** В структуре ВВП высокую позицию занимает промышленность, на долю которой приходится практически 1/3 часть и где наблюдается стабильный рост доли инвестиций. Доля инвестиций с 18,4 % в 2007 году увеличилась до 40,8 % в 2017 году. За годы независимости в стране в целях развития было освоено более 185 млрд американских долларов. В настоящее время в Туркменистане возводится более 1700 крупных объектов общей стоимостью свыше 42 млрд долл. [Бердымухамедов, 2018. С. 194].

**Экспорт.** Внешнеторговый оборот Туркменистана за 2018 год равнялся 17 млрд долл. США (по сравнению с 2017 годом — меньше на 6 %). В структуре внешнеторгового оборота преобладает экспорт (68,6 %), доля которого по сравнению с предыдущим годом увеличилась в 1,5 раза. При этом объемы импорта по сравнению с 2017 годом сократились почти в два раза. Положительная динамика в структуре внешнеторгового оборота связана с реализацией государственных



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



программ по производству импортозамещающей продукции и наращиванию объемов экспорта продукции в Туркменистане. В экспортном обороте значительную долю занимает природный газ (64,6 %), также сырая нефть и нефтепродукты (около 21 %). Основными статьями экспорта, кроме углеводородного сырья и электроэнергии, а также продуктов их переработки, являются также хлопок-волокно, хлопчатобумажные ткани, ковры и ковровые изделия и т. д.

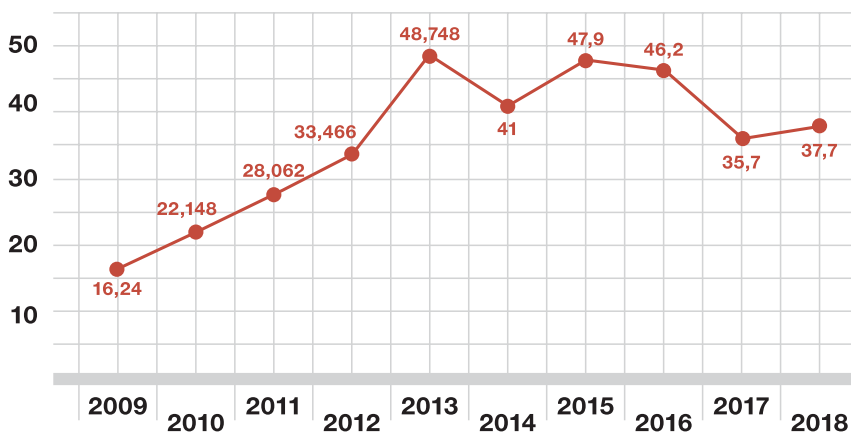
В настоящее время торговыми партнерами Туркменистана выступают более 100 стран мира. Основными покупателями являются Китай, Италия, Афганистан, Иран, Грузия, Объединенные Арабские Эмираты, Узбекистан, Турецкая Республика, Российская Федерация (**рисунок 2**) [Бердымухамедов, 2018. С. 205].

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

Качественному развитию национальной рыночной экономики и ее интеграции в мировое хозяйство будет способствовать вступление Туркменистана в 2020 году в ВТО в качестве

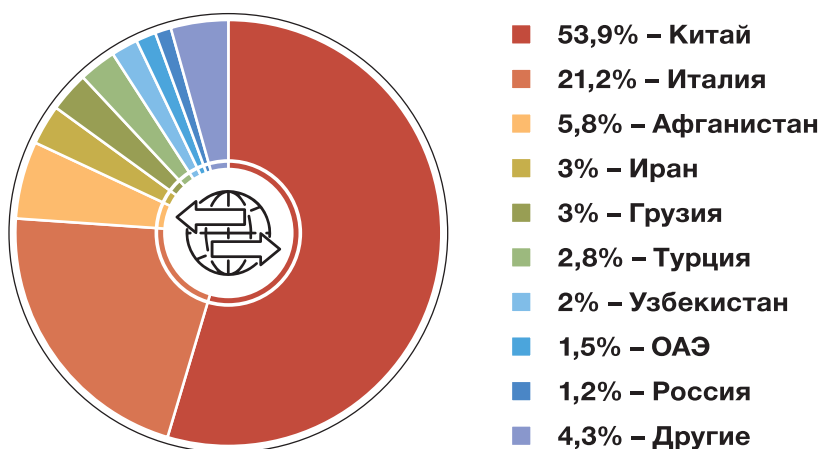
**Рисунок 1.** ВВП Туркменистана за последние годы (в млрд долл. США)

**Figure 1.** GDP of Turkmenistan in recent years (in billions of US dollars)



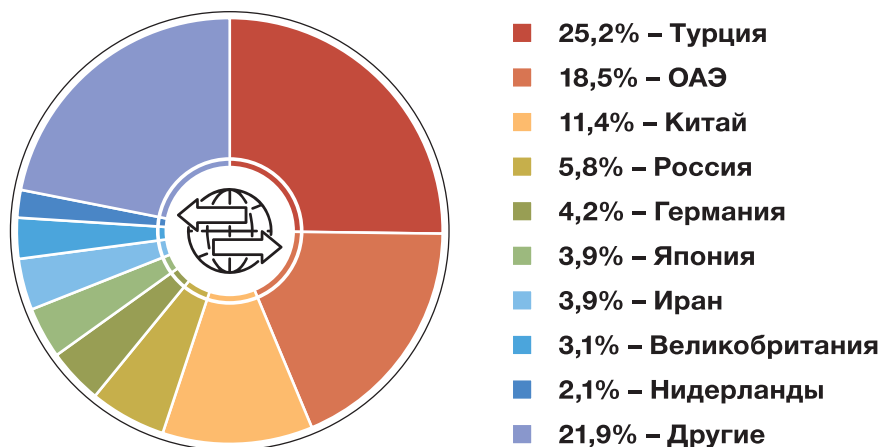
**Рисунок 2.** Торговые партнеры Туркменистана

**Figure 2.** Trade partners of Turkmenistan



**Рисунок 3.** Страны — импортеры Туркменистана

**Figure 3.** Importing countries of Turkmenistan



<sup>2</sup> Государственный комитет по статистике Туркменистана. Статистический ежегодник. 2019.

наблюдателя. Ожидается, что участие в ВТО позволит Туркменистану не только более эффективно интегрироваться в мировые торговые процессы, но также и создать надежную экономико-правовую базу для международного торгово-экономического сотрудничества и продолжить внутренние финансово-экономические реформы. Вместе с тем, будучи страной, не имеющей выхода к Мировому океану, Туркменистан уделяет особое внимание структурному преобразованию своей экономики и развитию транспортно-транзитных коридоров. Это позволит стимулировать рост экономики государства и интегрировать его в международные товарные потоки. Так, развитие путей по направлениям Север — Юг (Казахстан — Туркменистан — Иран) и Восток — Запад (Туркменистан — Азербайджан — Турция) позволило расширить инфраструктуру и транзитные возможности страны; развивается железная дорога Туркменистан — Афганистан — Таджикистан. Помимо железнодорожного сообщения особое внимание уделяется развитию транспортных связей внутри страны — строятся новые трассы и автобаны. Был открыт Международный морской порт города Туркменбаши, объединяющий паромный, пассажирский и грузовые терминалы. В области обеспечения надежного и стабильного транзита, а также диверсификации маршрутов экспорта энергоносителей Туркменистан реализует проект транснационального газопровода Туркменистан — Афганистан — Пакистан — Индия (ТАПИ) [Добровольный национальный обзор... 2019. С. 69].

#### **Краткая политическая справка о стране**

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

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

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

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

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

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

#### **Краткая социальная справка о стране**

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

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

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

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

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

**Образование.** Совершенствование национальной системы образования в полном соответствии с вызовами современного мира является одним из самых приоритетных направлений государственной политики. На сегодняшний день в Туркменистане действует 1860 средних образовательных школ, в которых обучается 1203,9 тыс. школьников. С 2013–2014 учебного года осуществлен перевод средних школ на 12-летнее обучение. В 44 средних профессиональных учебных заведениях обучается 21 тыс. молодых людей. Около 42 тыс. студентов обучается в 26 высших учебных заведениях [Бердымухамедов, 2018. С. 123].

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

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

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

Особое место в политике правительства занимает подготовка педагогических кадров, от которых зависит успешность реализации планов по обеспечению качественного образования и устойчивого развития страны в перспективе. В системе образования проводится реформа, направленная на повышение его ка-

чества и создание лучших условий для обучающихся, вместе с тем предусматривается внедрение международных стандартов обучения и информатизация. Достигнут заметный прогресс в оборудовании школ компьютерами для учебных целей — более 99% всех школ страны компьютеризированы. В связи с потребностями развития общества в учебные планы средних школ введены новые дисциплины, внедряются в учебный процесс современные технологии и интерактивные методы обучения.

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

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

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

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

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

**Пенсионная система.** В Туркменистане установлены шесть видов пенсий: пенсия по возрасту; пенсия по выслуге лет; профессиональная пенсия; пенсия по инвалидности; пенсия по потере кормильца и накопительная пенсия. Пенсию по возрасту имеют мужчины — по достижении 62 лет, женщины — по достижении возраста 57 лет, а также женщины, имеющие трех и более детей, либо ребенка-инвалида с детства. Имеется четкое разграничение между пенсиями, государственными пособиями и иными социальными выплатами. Пенсии выплачиваются за счет средств государственного пенсионного страхования, пособия и социальные выплаты — за счет государственного бюджета.

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

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

Вовлечение женщин в экономическую деятельность является важным элементом национальной политики. В 2018 году 91,4% лиц, занятых в домашнем хозяйстве, составляли женщины. Правительство Туркменистана ставит своей задачей стимулирование развития бизнеса женщинами, осуществление программ по развитию предпринимательских навыков у жен-

щин, использование специальных схем кредитования и повышение гендерной чувствительности банков и организаций, поддерживающих создание малого и среднего бизнеса [Добровольный национальный обзор... 2019. С. 39–40].

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

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

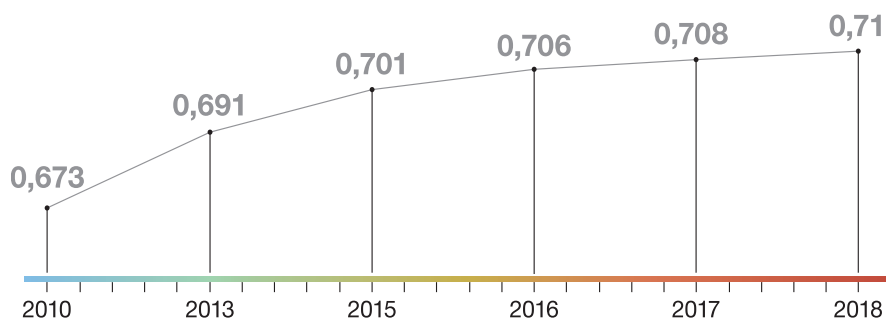
В формировании денежных доходов домохозяйств существенную роль играют выплаты социального характера (пенсии, пособия, стипендии), доля которых в структуре домохозяйств страны составила в 2017 году около 13%. В 2017 году в структуре денежных расходов доля расходов на питание составила 44,5%, а на непродовольственные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

**Туркменистан в мировых рейтингах.** В рейтинге Индекса человеческого развития (ИЧР — Human Development Report), по данным ООН за 2019 год, Туркменистан находится в группе с высоким уровнем человеческого потенциала с показателем, равным 0,710, занимая 108-е место среди 185 стран, включенных в рейтинговый список (рисунок 4) [Human Development Report, 2019].

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

Рисунок 4. Индекс человеческого развития (2010–2018)\*

Figure 4. Human Development Report (2010–2018)



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

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



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

### **Система органов публичной власти**

**Основы конституционного строя: общая характеристика и историческая справка.** Основу конституционного строя Туркменистана составляет Конституция Туркменистана, принятая 18 мая 1992 года и действующая в новой редакции от 14 сентября 2016 года. Закрепленные в ней нормы и положения имеют прямое действие. 25 сентября 2020 года принят Конституционный закон Туркменистана «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Туркменистана». Он вводится в действие с 1 января 2021 года. Согласно ст. 1 Конституции, Туркменистан — демократическое, правовое, светское государство, обладающее верховенством и полнотой власти на всей своей территории, самостоятельно проводящее внутреннюю и внешнюю политику. Государственное правление осуществляется в форме президентской республики.

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

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

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

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

**Глава государства: общая характеристика правового статуса, основные полномочия.** В соответствии со ст. 1 новой редакции Конституции от 14 сентября 2016 года, Туркменистан — президентская республика. Институт президентства в Туркменистане был введен Законом Туркменской ССР «Об учреждении президентской формы правления в Туркменистане и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Туркменской

ССР», принятым 11 октября 1990 года<sup>5</sup>. 27 октября 1990 года в Туркменистане состоялись всенародные выборы первого Президента Туркменистана. Институту президентства в Конституции отведена специальная глава 2 (раздел III, ст. 68–76) «Система органов государственной власти Туркменистана». Президент Туркменистана, согласно ст. 68 Конституции, «является главой государства и исполнительной власти, высшим должностным лицом Туркменистана, выступает гарантом государственной независимости и статуса нейтралитета Туркменистана, его территориальной целостности, соблюдения Конституции, прав и свобод человека и гражданина и выполнения международных обязательств». Статья 69 Конституции устанавливает также, что «Президентом Туркменистане может быть гражданин Туркменистана, родившийся в Туркменистане, не моложе сорока лет, владеющий государственным языком, в течение предшествующих пятнадцати лет постоянно проживающий и работающий в Туркменистане».

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

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

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

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

министра внутренних дел Туркменистана, министра адалат (юстиции) Туркменистана. Осуществляет помилование и амнистию, назначает на должность и освобождает от должности судей.

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

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

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

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

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

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

Заместители Председателя Кабинета Министров Туркменистана осуществляют координацию и направ-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Для реализации указанной компетенции Кабинет Министров Туркменистана на основании и во ис-

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

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

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

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

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

Работа Национального Совета (Парламента) Туркменистана осуществляется в форме сессий, проводимых отдельно по палатам, а в необходимых случаях проводятся совместные заседания палат, например, для заслушивания ежегодных посланий Президента, выступлений глав зарубежных государств, при рас-



смотрении иных вопросов. Деятельность парламента состоит также из заседаний комитетов и комиссий и основывается на свободном обсуждении и коллективном решении вопросов, ответственности, подотчетности создаваемых им органов и избираемых должностных лиц, гласности, постоянном учете общественного мнения.

Меджлис состоит из 125 депутатов, избираемых народом на условиях всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы проводятся по одномандатным территориальным округам сроком на пять лет. В соответствии с п. 1 ст. 81 Конституции Меджлис принимает законы, постановления и другие акты. Они принимаются на сессиях Меджлиса открытым либо тайным голосованием. Конституционные законы принимаются большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов Меджлиса. Законы, постановления и другие акты принимаются простым большинством голосов от установленного числа депутатов Меджлиса. Законы, принятые Меджлисом, направляются на одобрение Халк Маслахаты. Халк Маслахаты может одобрить закон либо отклонить его. В случае, если Халк Маслахаты отклонил закон, принятый Меджлисом, создается согласительная комиссия из представителей Халк Маслахаты и Меджлиса на паритетных началах. Принятые Парламентом законы и иные нормативные правовые акты имеют обязательную силу на всей территории Туркменистана.

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

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

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

Согласно Конституции, Национальный Совет (Парламент) Туркменистана вправе передавать Президенту Туркменистана право издания законов по отдельным вопросам с последующим утверждением со сто-

роны Парламента. Однако Парламент Туркменистана никому не вправе передавать право издания законов: а) принятия Конституции и внесения изменений и дополнений в нее; б) административного и уголовного законодательства; в) судопроизводства.

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

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

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

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

Судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной властей. Судебная власть осуществляется посредством гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства<sup>8</sup>.

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

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

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



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

В целях дальнейшего совершенствования судебной системы Туркменистана, обеспечения качественного рассмотрения имущественных споров, а также эффективного исполнения судебных решений 14 февраля 2000 года был образован Арбитражный суд Туркменистана. Решения Арбитражного суда Туркменистана могут быть обжалованы в кассационном и надзорном порядке в Верховном суде Туркменистана<sup>9</sup>. Арбитражный суд Туркменистана состоит из Председателя и судей Арбитражного суда Туркменистана<sup>10</sup>.

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

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

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

не предусматривают наличие института народных заседателей. Гражданские дела рассматриваются:

- 1) в суде первой инстанции — судьей единолично;
- 2) в суде кассационной и надзорной инстанции — в составе председательствующего судьи и не менее двух судей<sup>12</sup>.

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

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

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

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

- 3) председателей судов велятского уровня и прокуроров велятского уровня — на решения, определения и постановления судов низшего уровня и на кассационные определения судов областного уровня.

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

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

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

- 2) судьей вышестоящих судов и Арбитражным судьей может быть назначен гражданин, достигший

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

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

11 Там же.

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

13 Закон Туркменистана «О суде» (новая редакция). Указ. соч.

30-летнего возраста, имеющий стаж работы не менее двух лет в качестве судьи<sup>14</sup>.

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

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

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

Конституция Туркменистана определяет, что исполнительную власть на местах осуществляют: в веляятах — хякимы веляятов, в городах с правами веляята (далее — веляят) — хякимы городов, в этрапах — хякимы этрапов, в городах с правами этрапов (далее — город) — хякимы городов. Хяким, заместители хякима назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Туркменистана. Хякимы руководят деятельностью органов управления на местах.

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>14</sup> Так же.

<sup>15</sup> Конституция Туркменистана. *Ведомости Меджлиса Туркменистана*. 2016. № 3. Ст. 131.

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

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

2) в сфере соблюдения и исполнения Конституции и законов;

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

4) между органами публичной власти и органами местного самоуправления;

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

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

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

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

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

В 2003 году в системе местных органов государственной власти в качестве местных органов представительной власти были созданы халк маслахаты в велаётах, этрапах и городах. Правовые основы деятельности местных представительных органов власти и местных органов исполнительной власти были

закреплены в Законах Туркменистана «О местных представительных органах государственной власти» и «О местных органах исполнительной власти». В качестве представительных органов в поселках и селах страны вместо ранее действовавших сельских и поселковых советов появились Генгеши.

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

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

**Система государственной и муниципальной службы: основные этапы становления, принципы организации.** Государственная служба Туркменистана начала складываться по мере становления новой государственности. В частности, с провозглашением государственного суверенитета 22 августа 1990 года и независимости Туркменистана 27 октября 1991 года, а затем — после принятия Конституции 18 мая 1992 года в Туркменистане центральным стал вопрос формирования эффективной системы государственного управления как важнейшего фактора в достижении долгосрочных целей развития страны. Начальный этап становления молодого независимого государства характеризовался активным процессом государственного строительства, построением на демократической основе принципиально иного государственного управления в Туркменистане. Становление новой государственности в Туркменистане явилось началом создания новой системы государственного управления с учетом тех преобразований, которые происходили во всех сферах общественной жизни. Серьезный конструктивный вклад в становление системы государственного управления внесла Конституция Туркменистана. В ст. 46 Конституции провозглашалось, что *«граждане Туркменистана в соответствии со своими способностями и профессиональной подготовкой имеют равное право на доступ к государственной службе»*. Это означает равный доступ граждан

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



к государственной службе независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и т. д. Аналогичные положения содержатся и в ст. 28 Конституции Туркменистана. Содержанием понятия равного доступа к государственной службе является право граждан на занятие любой государственной должности без всякой дискриминации. Конституционные положения сыграли важную роль и имели большое значение в становлении основ государственной службы в Туркменистане, стали началом становления принципиально нового государственного аппарата и, соответственно, государственной службы в Туркменистане. В Туркменистане начался процесс преобразования функций и стиля работы министерств и других центральных ведомств. В качестве главного направления коренных преобразований в переходный период явились экономическая реформа, совершенствование организационных структур управления, изменение форм и методов государственного управления производственными процессами, демократизация ее основ. За этот период в процессе реформирования была создана собственная национальная модель управления на всех уровнях государственной власти с четкими разграничениями функций между всеми уровнями власти и переносом центра проведения реформ на нижние уровни местного государственного управления.

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

**Правовое обеспечение государственной службы, особенности правового статуса государственных служащих.** Важное место в системе законодательства Туркменистана о государственной службе принадлежит Закону Туркменистана «Об этике и служебном поведении государственных служащих»<sup>17</sup>. В нем впервые используются основные понятия «про-

фессиональная и служебная этика», «служебное поведение». В частности, согласно ст. 1 Закона, профессиональная этика — система моральных принципов, норм и правил поведения специалиста с учетом особенностей его профессиональной деятельности и конкретной ситуации. Под служебной этикой понимаются нормы и правила поведения, которые основываются на общественном мнении и традициях и направлены на сплочение трудового коллектива, создание здорового психологического климата и обеспечение высокого качества работы. Служебное поведение — совокупность норм, выражающих требования государства и общества к нравственной сущности государственной службы, которые являются основой для формирования правил поведения государственных служащих в ходе осуществления ими служебной деятельности. Кроме того, в Законе предусмотрены этические правила служебного поведения государственных служащих (глава III, ст. 12–13).

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

**Система должностей государственной гражданской и муниципальной службы.** В ст. 10 Закона Туркменистана «О государственной службе» установлено, что «в центральных органах исполнительной власти могут быть учреждены должности государственной

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



службы различных видов, которые распределяются по группам». Поэтому реестр государственных служащих в зависимости от принадлежности государственных служащих к той или иной группе может состоять из нескольких реестров, например: а) сводного реестра должностей государственной гражданской службы Туркменистана; б) реестра должностей государственной гражданской службы; в) реестра государственных служащих органов местной власти.

Государственная гражданская служба представляет собой вид государственной службы, профессиональную деятельность граждан Туркменистана на должностях, указанных в Реестре должностей государственных служащих, обеспечивающих исполнение полномочий государственных органов, а также лиц, занимающих государственные должности. Граждане Туркменистана проходят государственную гражданскую службу в государственных органах на государственных должностях и должностях государственных служащих. В целях недопущения действий, которые могут привести к использованию статуса государственного служащего и основанного на нем авторитета в личных, групповых и иных неслужебных интересах отдельные категории государственных служащих принимают на себя запреты, ограничения и обязательства, установленные законами Туркменистана, при этом они ставятся в известность о правовых последствиях таких действий. Согласие на принятие запретов, ограничений и обязательств лиц, поступающих на государственную службу, фиксируется в письменной форме, а непринятие их является основанием для отказа при поступлении на государственную службу.

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

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

ми актами Туркменистана (ч. 1 ст. 14 Закона Туркменистана «О противодействии коррупции»).

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

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

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

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

3) государственные служащие могут применять меры государственного принуждения;

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

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

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

нальным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

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

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

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

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

Заработная плата государственных служащих определяется на основе принципа равного вознаграждения за труд равной ценности путем установления минимального и максимального размеров должностных окладов для каждой группы должностей государственной службы. Руководитель государственной службы в государственном органе в пределах установленного фонда оплаты труда вправе устанавливать

повышенный размер должностного оклада отдельному государственному служащему с учетом его профессии, квалификации, сложности труда, количества и качества выполненной работы. За добросовестное, творческое исполнение должностных обязанностей, продолжительную, безупречную государственную службу, выполнение поручений особой важности и сложности государственные служащие подлежат поощрению в порядке, установленном законодательством Туркменистана.

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

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

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

В 2005 году Туркменистан подписал документ о присоединении к международной Конвенции против коррупции, принятой Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 31 октября 2003 года за № 58/4. Таким образом, национальное законодательство Туркменистана по борьбе с коррупцией и ее пресечению совершенствовалось в соответствии с международными нормами права. В соответствии с международной Конвенцией против коррупции 1 марта 2014 года был принят Закон Туркменистана «О противодействии коррупции», включающий четыре главы и 24 статьи. На основании Закона «О противодействии коррупции»

были внесены изменения и дополнения в некоторые нормативные правовые акты Туркменистана. Кроме того, этот закон определил основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы борьбы с ней, ее предупреждения, устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений, связанных с коррупцией, и ликвидации их последствий.

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

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

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

Академические группы слушателей формируются по следующим категориям: переподготовка служащих государственного аппарата — срок обучения два года с отрывом от производства; повышение профессионального уровня служащих государственного аппарата — срок обучения пять месяцев без отрыва от

производства; повышение профессионального уровня служащих государственного аппарата по коммерческому арбитражу — срок обучения четыре месяца без отрыва от производства; повышение профессионального уровня служащих органов местной власти и самоуправления — срок обучения два месяца без отрыва от производства.

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

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

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

За прошедшие более чем 10 лет Академия накопила определенный опыт сотрудничества с международными организациями. Так, совместный проект Академии и Программы развития ООН «Оказание содействия Академии государственной службы при Президенте Туркменистана», стартовавший в 2010 году, был нацелен на совершенствование системы государственной службы, в частности, нормативно-правовой базы государственной службы, и поддержание институционального развития Академии. Программа развития ООН продолжает оказывать содействие Академии государственной службы по совершенствованию системы управления в контексте достижения Цели 16 Повестки дня — 2030, так как только при наличии эффективной системы государственного управления, инклюзивного доступа к качественным услугам и прозрачных государственных институтов может быть обеспечено устойчивое развитие. Так, при содействии



странового офиса Программы развития ООН реализован совместный проект «Оказание содействия Академии государственной службы при Президенте Туркменистана» на 2017–2019 годы», цель которого — институциональное развитие и повышение потенциала слушателей и профессорско-преподавательского состава. В рамках совместного проекта были проведены национальная конференция, семинары, тренинги, круглые столы с участием международных экспертов, а также разработано учебно-методическое пособие.

Академия активно сотрудничает с Фондом народонаселения ООН, который оказывает техническую поддержку в создании мультимедийных учебных материалов. Преподаватели и слушатели Академии участвуют в зарубежных поездках по обмену опытом в сфере подготовки госслужащих. Стартовавший в 2017 году совместный проект Академии государственной службы и Европейского союза «Повышение потенциала государственной службы в Туркменистане» нацелен на повышение профессионального уровня госслужащих и совершенствование образовательного процесса в данной сфере, в частности, на изучение международного опыта, ознакомление с инновационными методиками европейских высших школ и научно-исследовательских центров.

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

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

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

социальной сферы страны за счет широкого использования информационных технологий.

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

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

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

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



На третьем этапе намечено выполнение проектов цифровизации в отраслях туркменской экономики, ее интеграции в международную цифровую экономическую систему, а также внедрение инновационных форм по разработке и принятию комплексных решений стратегической направленности на уровне министерств и ведомств, органов местной власти и самоуправления. Оцифровка хозяйственных, производственных, управленческих процессов позволит создавать «умные» города, в которых потребности населения удовлетворяются более полно и оперативно. Новые технологии также создают дополнительные рабочие места, например, в области компьютерных наук и информационных технологий. В этой связи возрастет необходимость подготовки высококвалифицированных специалистов, государственных служащих, в том числе в сфере цифровой экономики и управления.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

В данном контексте планируется реализация проекта по созданию национального дата-центра для хранения и обработки данных, размещения серверного и сетевого оборудования и подключения абонентов к каналам интернета. Все это создаст возможность для оказания различного рода услуг отраслевым министерствам, ведомствам и органам местной власти. Например, откроет широкие возможности для того, чтобы развивать транспортно-логистическую систему, интернет-торговлю и интернет-маркетинг, проводить дистанционные интерактивно-мультимедийные обучающие занятия, совершенствовать систему здравоохранения и т. д.

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

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

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

Таким образом, в программе развития «цифрового государства» Туркменистана нашли отражение мероприятия по переводу различных подсистем управления страны на цифровую основу и определены направления и задачи в этом направлении таких важных сфер и отраслей, как экономическая, финансовая и банковская

системы, нефтегазовая индустрия, промышленность, отрасли коммуникации, строительство, энергетика, жилищно-коммунальное хозяйство, агропромышленный комплекс, система торговли и услуг, а также сферы государственного и местного управления.

#### **Доверие граждан политическим институтам**

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

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

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

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

сти с реформаторством обусловили характерную особенность современной туркменской политической культуры.

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

Смелые по замыслу и размаху, но взвешенные и дальновидные, с точно рассчитанным прицелом, инициативы главы государства положили начало концептуально новым проектам и направлениям развития страны, ориентированным на самый передовой международный опыт и дальнейшую успешную интеграцию Туркменистана в мировое политическое и экономическое пространство как достойного, надежного и серьезного партнера, способного влиять на глобальные геополитические процессы.

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

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

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

## Заключение

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

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

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

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

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

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

## Литература

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

Туркменистан сегодня и завтра. Ашхабад, 1999.

Добровольный национальный обзор Туркменистана по ЦУР. Ашхабад, 2019.

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

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

## References

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

Turkmenistan today and tomorrow. Ashgabat, 1999. In Russian  
A voluntary national survey of Turkmenistan at the LRC. Ashgabat, 2019. In Russian

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

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





**ЭСТОНСКАЯ  
РЕСПУБЛИКА**

**EESTI VABARIIK**



# ЭВОЛЮЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ПОСТСОВЕТСКОГО ПРОСТРАНСТВА. ЭСТОНСКАЯ РЕСПУБЛИКА

**ЯНА ТООМ** (Эстония), депутат

Европейский парламент (Бельгия, Брюссель, В-1047, Bâtiment Willy Brandt, Rue Wiertz 60)

**ВАЛЕНТИНА ВЯЧЕСЛАВОВНА КОМЛЕВА**, доктор социологических наук, профессор, заведующая кафедрой зарубежного регионоведения и международного сотрудничества Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119606, Москва, проспект Вернадского, 84)

**Аннотация:** В статье рассматриваются основные этапы и особенности эволюции системы государственного управления Эстонской Республики после 1992 года. Представлена краткая географическая и социально-экономическая характеристика страны, которая во многом определяет развитие государственного управления. Рассматривается эволюция института президентства, исполнительной и законодательной власти. Подчеркивается роль парламента и механизмов согласования интересов разных групп населения для развития страны. Анализируются государственная и административные реформы последних лет, направленные на улучшение качества услуг, предоставляемых населению, повышение конкурентоспособности регионов Эстонии, оптимизацию государственных расходов и структуры управления. Особое внимание уделяется внедрению цифровых технологий в сферу публичного управления, здравоохранения, образования, социальную сферу. Рассматриваются такие феномены, как э-резидентство, э-федерация и иные цифровые проекты. Развитие цифровой системы межгосударственного взаимодействия позволило Эстонии говорить о создании первой в мире э-федерации (Эстония и Финляндия), а оцифровка всей стратегически значимой информации и перенос ее в облачное хранение — о первом в мире э-посольстве — посольстве данных за пределами своих границ с целью обеспечения цифровой преемственности и государственности на случай критических сбоев или внешних угроз.

**Благодарность:** Авторы выражают благодарность за помощь в подготовке материалов Маргарите Корнышевой и Николаю Речкину — советникам Эстонского бюро депутата Европейского парламента Яны Тоом, а также Марии Звоновой (Эстония), студентке ИГСУ РАНХиГС, стажеру Программного офиса Совета Европы в Российской Федерации.

**Ключевые слова:** Эстонская Республика, конституция, парламента, институт президентства, административная реформа, структура управления, цифровые технологии в государственном управлении

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

**YANA TOOM** (Estonia), Member of Parliament

European Parliament (Bâtiment Willy Brandt, Rue Wiertz 60, B-1047 Brussels, Belgium)

**VALENTINA V. KOMLEVA**, Dr. of Sci. (Sociology), Professor, Head of Department of Foreign Studies and International Collaboration of the Institute of Civil Service and Management

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) (82 Vernadsky prospect, Moscow, 119606, Russian Federation)

**Abstract:** The article studies the main stages and features of the evolution of the public administration system in the Republic of Estonia after 1992. This paper presents brief geographical and socio-economic characteristics that largely determine the development of the country's public administration. The evolution of the institution of the presidency, executive, and legislative powers are considered. The role of parliament and mechanisms for coordinating the interests of different groups of the population for the development of the country is especially emphasized. The authors analyze the state and administrative reforms of recent years, which were aimed at improving the quality of services provided to the population, increasing the competitiveness of different parts of Estonia, as well as optimizing public spending and management structure. The introduction of digital technologies into the sphere of public administration, healthcare, education, and the social sphere is of a notable place. Such phenomena as e-residency, e-federation, and other digital projects are considered. The development of a digital system of interstate interaction between Estonia and Finland made it possible to create the world's first e-federation, and the digitization of all strategically important information and its transfer to cloud storage speaks of the creation of the world's first e-residency, a special residence of data outside the country's borders to ensure digital continuity and statehood in the event of critical malfunctions or external threats.

**Acknowledgment:** The authors would like to thank Margarita Kornysheva and Nikolai Rechkin, advisers of the Estonian Bureau of the European Parliament Member Yana Toom, for their help in preparing the materials, as well as Maria Zvonova (Estonia), a student of the IPACS RANEPA, an intern at the Program Office of the Council of Europe in the Russian Federation.

**Keywords:** Republic of Estonia, constitution, parliament, presidency institute, administrative reform, governance structure, digital technologies in public administration

## Общая характеристика страны Географическая справка.

Эстония расположена в северо-восточной части Европы. Омывается с севера водами Финского залива, с запада Балтийским морем и Рижским заливом, граничит с Латвией на юге и с Россией — на востоке. С Латвией Эстония имеет сухопутную границу; граница с Россией проходит по реке Нарве, по Чудскому и Псковскому озерам и по сухопутному участку с Псковской областью. Длина береговой линии 3794 км. В состав Эстонии входят острова общей площадью 4,2 тыс. км. Самые крупные из них — Сааремаа (2673 км<sup>2</sup>) и Хийумаа (1023,26 км<sup>2</sup>), а также Муху (206 км<sup>2</sup>), Вормси (93 км<sup>2</sup>), Кихну (16,4 км<sup>2</sup>) и др. Эстония богата лесом — леса покрывают почти половину суши (51%). Климат Эстонии переходный от умеренно-морского к умеренно-континентальному с мягкой зимой и прохладным летом. Эстония входит в пятерку стран с самым чистым воздухом в мире. Площадь Эстонии 45 339 км<sup>2</sup><sup>1</sup>.

Недра Эстонии хорошо изучены, страна не богата полезными ископаемыми. Самым важным для Эстонии энергетическим ископаемым является сланец. Более 80% добываемого сланца используется для производства электро- и теплоэнергии. Также основными полезными ископаемыми являются торф и природные строительные материалы (песок, гравий, известняк, глина).

**Историческая справка.** Основы конституционного строя современной Эстонии определены Конституцией 1992 года, которая считается четвертой конституцией страны. В современной официальной истории эстонского государства говорится о трех конституциях: первая конституция 1920 года была принята Учредительным Собранием Эстонии и устанавливала форму парламентской республики, в которой, по сути, отсутствовал пост главы государства. Вторая Конституция Эстонской Республики была принята в 1934 году, третья — в 1938 году. Кроме того, в истории Эстонии были еще две конституции: Конституция ЭССР (Эстонской Советской Социалистической Республики) 1940 года (по образцу Конституции СССР 1936 года) и Конституция ЭССР 1978 года (по образцу Конституции СССР 1977 года).

Принятию конституции 1992 года способствовали процессы политической либерализации в СССР

# ЭСТОНСКАЯ РЕСПУБЛИКА



**45 227 км<sup>2</sup>**

<http://data.un.org/en/iso/ee.html>



**1 328 360 чел.**

158-е место в мире (2020)



Расположена в северо-восточной части Европы. Омывается с севера водами Финского залива, с запада Балтийским морем и Рижским заливом, граничит с Латвией на юге и с Россией на востоке. С Латвией Эстония имеет сухопутную границу; граница с Россией проходит по реке Нарва, по Чудскому и Псковскому озерам и по сухопутному участку с Псковской областью. Длина береговой линии 3794 км. В состав Эстонии входит 1521 остров общей площадью 4,2 тыс. км<sup>2</sup>. Самые крупные из них — Сааремаа (2673 км<sup>2</sup>) и Хийумаа (1023,26 км<sup>2</sup>), а также Муху (206 км<sup>2</sup>), Вормси (93 км<sup>2</sup>), Кихну (16,4 км<sup>2</sup>) и др.



Приблизительно 69% населения Эстонии составляют эстонцы. К самым многочисленным этническим группам также относятся русские (около 25%), украинцы (около 1,8%), белорусы (около 0,8%), финны (около 0,6%).

(перестройка и следующие за этим события), давшие толчок к активизации движений за независимость в советских республиках. В Эстонии эти процессы отличались особой сложностью, противоречиями между силами за выход из СССР и теми, кто выступал за сохранение Эстонии в составе СССР (в основном русскоязычное население). В тот период были приняты два важных документа:

- Закон о восстановлении действия Конституции независимой Эстонской Республики 1938 года, принятый 8 мая 1990 года Верховным Советом Эстонской ССР в ходе серьезных политических дискуссий;
- Договор об основах межгосударственных отношений РСФСР с Эстонской Республикой 1991 года. По этому договору стороны признали друг друга независимыми государствами<sup>2</sup>.

Современная Конституция Эстонской Республики устанавливает «сухопутные границы Эстонской Республики соответственно Тартускому мирному договору от 2 февраля 1920 года и другим межгосударственным договорам о границах. Морская граница и воздушная граница Эстонии устанавливаются на ос-

ГЕРБ  
ЭСТОНИИ



ФЛАГ  
ЭСТОНИИ



<sup>1</sup> <http://www.estonica.org/ru>

<sup>2</sup> Об основах межгосударственных отношений: Договор между РСФСР и Эстонской Республикой от 12 января 1991 года. <https://www.mid.ru>

новании международных конвенций»<sup>3</sup>. Отметим, что в 2014 году министр иностранных дел России и министр иностранных дел Эстонии подписали в Москве новый договор о границе и разграничении морского пространства в Нарвском и Финском заливах. В отличие от версии 2005 года, в договоре указано, что он регулирует вопросы, касающиеся исключительно прохождения государственной границы. Также зафиксировано обоюдное отсутствие территориальных претензий. Однако этот договор не ратифицирован<sup>4</sup>.

Современная Эстонская Республика — унитарное государство с парламентской формой правления. Главой государства является Президент Эстонской Республики. Законодательную власть осуществляет однопалатный парламент (Рийгикогу). Исполнительный орган государственной власти — Правительство Эстонской Республики.

**Социально-демографическая справка.** С 1994 по 2020 год произошло снижение численности населения Эстонской Республики на 148 000 человек. На 1 января 2020 года в Эстонии проживало 1 337 039 человек<sup>5</sup>. Из них 1 132 022 человек являются гражданами Эстонии, 85 917 человек — гражданами Российской Федерации, 10 400 человек — граждане Украины. Зарегистрированы 71 051 апатрид (лиц без гражданства)<sup>6</sup>. Среди жителей Эстонии по этническому составу выделяют три крупные неэстонские группы: русские (328 299 человек), украинцы (23 665 человек), финны (7 636 человек)<sup>7</sup>.

3 Конституция Эстонской Республики от 28 июня 1992 года (в ред. 13 августа 2015 года). <https://www.president.ee/ru>

4 О разграничении морских пространств в Нарвском и Финском заливах: договор между Российской Федерацией и Эстонской Республикой от 18 февраля 2014 года. <https://www.mid.ru>

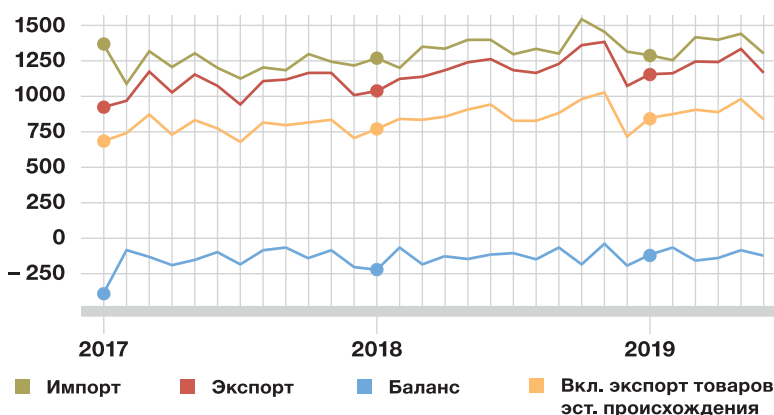
5 Департамент Статистики Эстонской Республики. <https://www.statee/stat-rahvaarv-aasta-alguses>; <https://www.statee/pressiteade-2014-009>

6 Eestis elab 147 riigi kodanikke. <https://www.err.ee/1021944/eestis-elab-147-riigi-kodanikke>

7 Департамент Статистики Эстонской Республики. <https://www.stat.ee/34267>

**Рисунок 1. Товарооборот Эстонии (по месяцам) 2017–2019 (млн евро)**

**Figure 1. Estonia's trade turnover (by months) 2017–2019 (million €)**



Согласно прогнозам, на которые опираются разработчики Стратегии «Эстония-2035», к 2035 году население Эстонии уменьшится до 1,2 млн и в 2060 году — до 1,1 млн. К 2035 году каждый четвертый житель (25%) в Эстонии будет старше 65 лет, а в 2060 году их доля вырастет до 30%. Это значительно сократит население трудоспособного возраста. Если за последние 20 лет в среднем на одного пенсионера по старости приходилось более двух работников, то к 2060 году на одного пенсионера по старости придется менее 1,3 работника. Согласно прогнозу, доля детей в возрасте до 14 лет снизится к 2035 году до 14,6% (16,3% в 2018 году). За последние десять лет общий коэффициент рождаемости снизился до 1,59 (2017 год). Средний возраст женщин при рождении ребенка в 2016 году впервые превысил возрастной предел 30 лет<sup>8</sup>.

**Культурная справка.** Большое значение в ментальности и культурных традициях эстонцев имеет финно-угорское наследие. Эстония находится на стыке разных культур, будучи исторически тесно связанной с ними: финны, шведы, немцы, литовцы, латыши, русские северо-запада России. Одним из достояний эстонского народа можно считать общегосударственный Певческий праздник, который проводится каждые пять лет и является объектом фонда шедевров устного и нематериального культурного наследия ЮНЕСКО. Такие композиторы, как Густав Эрнесакс, Арво Пярт, Рудольф Тобиас, Лепо Сумера получили известность и признание на международном уровне. В 2020 году Эстония праздновала 100-летие со дня рождения известного оперного певца Георга Отса.

В список Всемирного наследия ЮНЕСКО включены два объекта, имеющие уникальное культурное и историческое значение: исторический центр (Старый город) Таллина и геодезическая дуга Струве (общий объект с несколькими другими странами, в том числе с Россией).

**Экономическая справка.** Среди посткоммунистических стран Эстония имеет одну из самых развитых экономик. В 2018 году номинальный ВВП Эстонии составил 30,7 млрд долл (101-е место в мире), 30-е место в мире по ВВП (ППС) на душу населения и 1-е место среди стран бывшего СССР (36 358 долл.). В 2017 году ВВП Эстонии в пересчете на жителя достиг 79% от среднего показателя по Европейскому союзу.

Из структурных изменений экономики самым заметным является рост сектора информационных технологий.

Данные по экспорту и импорту представлены на **рисунках 1–3**.

8 FAKTILEHT – Riigikantselei ja Rahandusministeeriumi taustamaterjal EESTI 2035. [https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/Eesti2035/3\\_sidus\\_uhiskond.pdf](https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/riigikantselei/strateegiaburoo/Eesti2035/3_sidus_uhiskond.pdf)

Рисунок 2. Доля экспорта товаров эстонского происхождения в основные страны назначения (2016–2018)

Figure 2. The share of goods of Estonian origin and top destination countries for Estonia's exports (2016–2018)

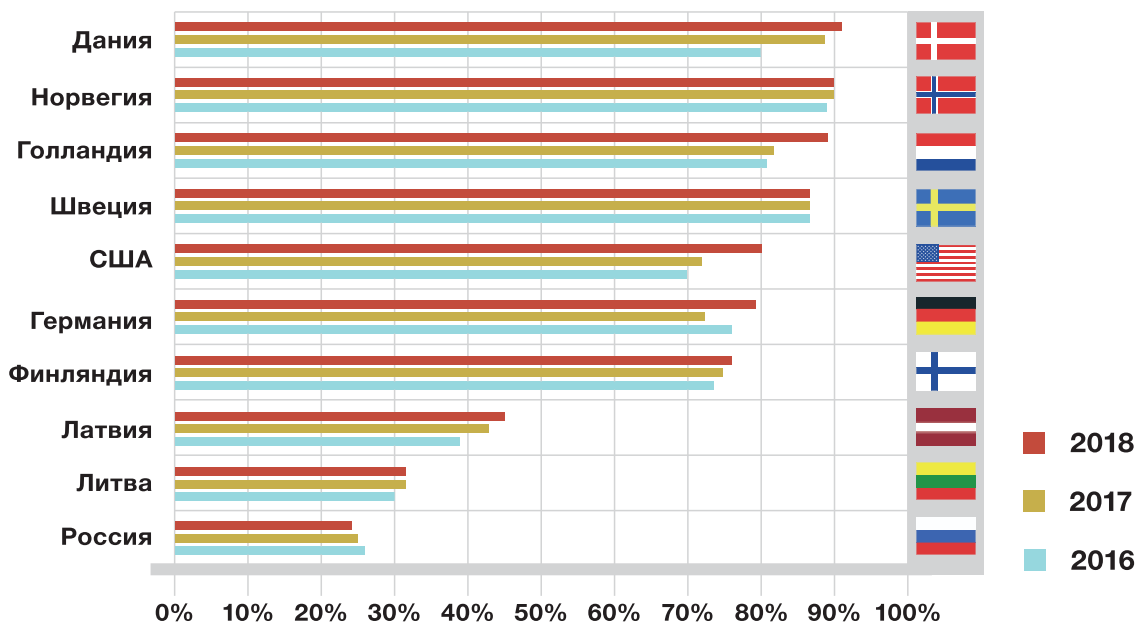
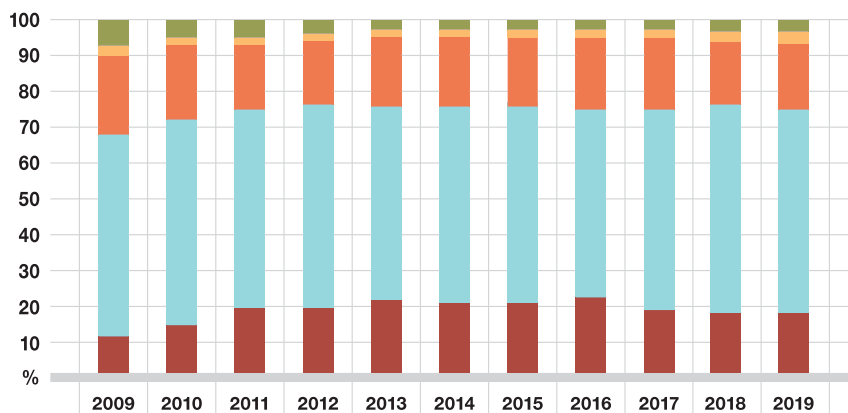


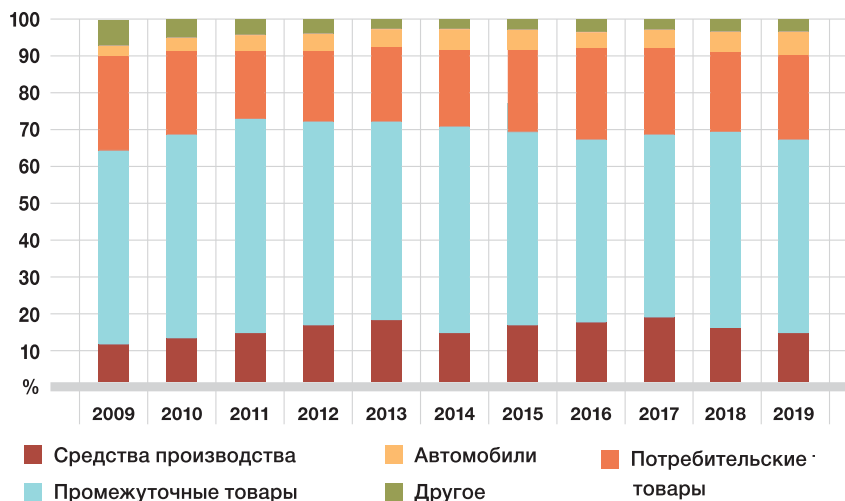
Рисунок 3. Структура экспорта и импорта Эстонии (2009–2019)

Figure 3. Structure of Estonian exports and imports (2009–2019)

## Структура экспорта



## Структура импорта



## Позиции Эстонии в международных рейтингах

## Индекс человеческого развития (1990–2018).

В мировом рейтинге стран по уровню человеческого развития Эстония занимает 30-е место, опережая Литву, Латвию и Польшу. Средняя продолжительность жизни в Эстонии — 78,6 года, средняя продолжительность обучения — 16,1 года, ВВП на душу населения составляет более 30 000 долл.<sup>9</sup>

**Индекс глобальной конкурентоспособности (GCIRANK, 2007–2019).** Согласно Отчету Всемирного экономического форума о глобальной конкурентоспособности 2018 года, Эстония находится на 31-м месте из наиболее конкурентоспособных стран в мире, обгоняя Латвию, Россию, Испанию, Италию. Рейтинг конкурентоспособности в Эстонии в среднем составлял 31,08 с 2007 по 2019 год, достигнув рекордно высокого уровня 35 в 2010 году и рекордно низкого уровня 26 в 2007 году (рисунок 4).

<sup>9</sup> <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/EST>

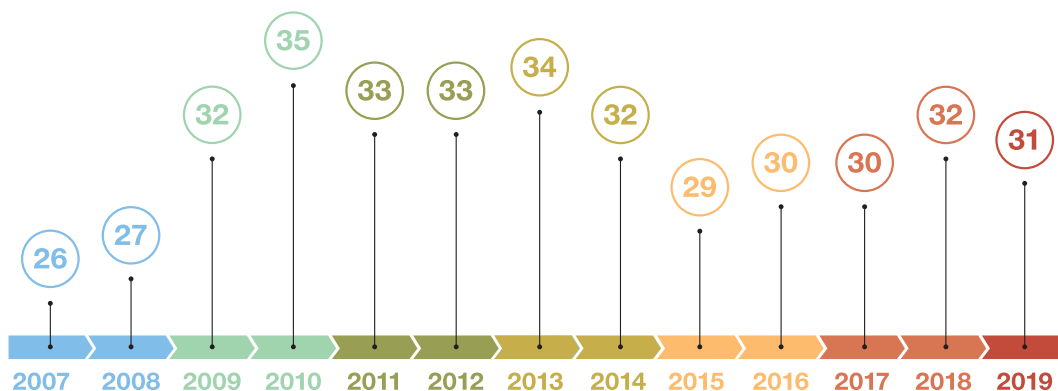


**Индекс DOING BUSINESS (2008–2020).** По рейтингу Всемирного банка Doing Business-2020 (рисунок 5) Эстония занимает 18-е место (индекс 80.6). Наивысшие оценки наблюдаются по показателям «регистрация права собственности» — 6-е место, «исполнение контрактов» — 8-е место, «налогообложение» — 12-е место<sup>10</sup>.

**Рейтинг WorldWide Governance Indicators (WGI).** Показатели качества государственного управления отражены на рисунке 6, где VA — подотчетность и ответственность, PS — политическая стабильность, GE — эффективность государственного управления, RQ — качество государственного регулирования, RL — верховенство закона, CC — контроль коррупции.

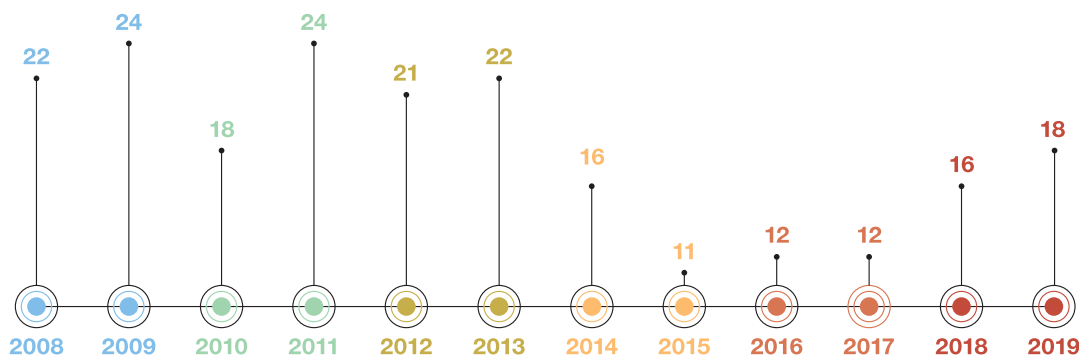
**Рисунок 4. Индекс глобальной конкурентоспособности (2007–2019)**

**Figure 4. Structure of Estonian exports and imports (2007–2019)**



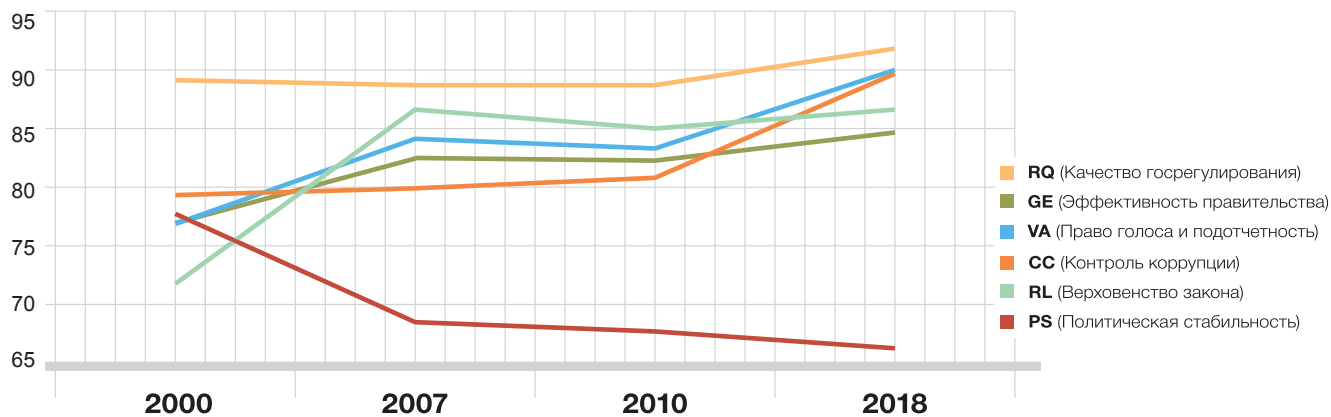
**Рисунок 5. Индекс DOING BUSINESS (2008–2020)**

**Figure 5. DOING BUSINESS Index (2008–2020)**



**Рисунок 6. Показатели качества государственного управления (рейтинг WGI, 2000–2018)\***

**Figure 6. Indicators of public administration quality (WGI rating, 2000–2018)\***



\* <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>

<sup>10</sup> [https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/estonia#DB\\_ec](https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/estonia#DB_ec)

### Система государственного управления

**Президент Эстонской Республики** является главой государства. История института президентства в Эстонии ведется с 1918 года, прерываясь на период вхождения в состав СССР в качестве Эстонской ССР. Пост президента Республики был снова введен в 1992 году после принятия Конституции. В 1992 году при формировании новой системы политической власти Эстонии выборы президента происходили всенародным голосованием, но ни один кандидат не набрал более 50% голосов. Сейчас президента Республики выбирает Рийгикогу<sup>11</sup>. Кандидатом на пост президента может быть лицо в возрасте не менее 40 лет, являющееся гражданином Эстонии по рождению. Право выдвинуть кандидата на пост президента имеет не менее чем одна пятая состава Рийгикогу. Избрание президента происходит тайным голосованием. Каждый член Рийгикогу имеет один голос. Избранным считается кандидат, за которого проголосовало не менее двух третей членов Рийгикогу. Президент избирается сроком на пять лет и может быть избран не более чем на два срока подряд.

Президент не входит в систему исполнительной, законодательной или судебной власти, не может быть членом какой-либо политической партии, не может занимать никакой иной выборной или назначаемой должности. Эти ограничения введены с целью обеспечения независимости и политической беспристрастности президента при исполнении его должностных функций.

Эстония является парламентской республикой, поэтому полномочия главы государства ограничены. Во внешнеполитической сфере президент представляет Эстонскую Республику в международных отношениях; по предложению правительства Республики назначает и отзывает дипломатических представителей Эстонской Республики, а также принимает верительные грамоты дипломатических представителей, аккредитованных в Эстонии. Во внутривластной сфере президент объявляет выборы в Рийгикогу, созывает Рийгикогу нового созыва; провозглашает законы и подписывает ратификационные грамоты; издает указы; инициирует изменение Конституции; назначает кандидата на должность премьер-министра; назначает на должность и освобождает от должности членов правительства; вносит в Рийгикогу предложение о назначении на должность председателя Государственного суда, председателя совета Банка Эстонии, государственного контролера и канцлера юстиции; по предложению совета Банка Эстонии назначает на должность президента Банка Эстонии; по предложению Государственного суда назначает на должность судей; награждает государственными наградами, присваивает воинские и дипломатические звания; возглавляет государственную оборону Эстонии; вносит в Рийгикогу предложения о введении военного положе-

ния, объявлении мобилизации и демобилизации и введении чрезвычайного положения; в случае агрессии, направленной против Эстонии, объявляет военное положение и мобилизацию; в порядке амнистии освобождает осужденных по их просьбе от отбывания наказания либо смягчает наказание; инициирует привлечение к уголовной ответственности канцлера юстиции.

Материально-техническое, организационное обеспечение деятельности главы государства осуществляет *Канцелярия президента Республики*. При президенте действуют несколько институтов: Совет по государственной обороне, Фонд президента в поддержку культуры, Ассамблея сотрудничества Эстонии.

**Исполнительная власть Эстонской Республики.** Исполнительная власть в Эстонии осуществляется правительством (*Vabariigi Valitsus*), которое возглавляет премьер-министр. Правовую основу деятельности правительства составляют: Конституция Эстонской Республики, Закон о правительстве и другие законы<sup>12</sup>. Стратегические цели правительства обозначаются в докладе премьер-министра о принципах формирования будущего правительства<sup>13</sup>, в коалиционном договоре<sup>14</sup>, в программе действий правительства<sup>15</sup>. Отчеты о деятельности правительства размещены на сайте правительства<sup>16</sup>.

Кабинет министров состоит из премьер-министра и министров. Правительство республики не может состоять более чем из 15 членов. Структура кабинета министров не раз претерпевала изменения.

При уходе в отставку очередного правительства президент республики должен в течение 14 дней назначить кандидата в премьер-министры, которому поручает формирование нового правительства. Кандидат в премьер-министры представляет в Рийгикогу доклад об основах формирования будущего правительства. Получивший полномочия кандидат представляет состав правительства президенту республики, который назначает правительство на должность. Если назначенный президентом республики кандидат в премьер-министры не получает большинства голосов в Рийгикогу или не способен сформировать правительство, либо отказывается от его формирования, президент республики имеет право представить другого кандидата в премьер-министры. После принесения должностной присяги перед Рийгикогу правительство вступает в должность, а полномочия ушедшего в отставку правительства прекращаются. Новые члены правительства и премьер-министр, в отличие

11 [http://www.estonica.org/et/Riik/Vabariigi\\_President/Vabariigi\\_Presidendi\\_valimised/](http://www.estonica.org/et/Riik/Vabariigi_President/Vabariigi_Presidendi_valimised/)

12 <https://www.riigiteataja.ee/akt/24304>; <https://www.riigiteataja.ee/akt/112122018008>

13 Речь кандидата в премьер-министры Юри Ратаса об основах формирования правительства. 17.04.2019. <https://www.valitsus.ee/ru/novosti/rech-kandidata-v-premer-ministry-yuri-ratasa-ob-osnovah-formirovaniya-pravitelstva-17042019>

14 <https://www.valitsus.ee/>

15 <https://www.valitsus.ee/>

16 <https://www.valitsus.ee/>

от ряда других стран, принимают присягу<sup>17</sup>, текст которой приведен в ст. 6(2) Закона о правительстве, где процедура достаточно подробно описывается.

О совместной ответственности за работу правительства договариваются разные партии, исходя из интересов эстонского государства и его народа.

Работа правительства и премьер-министра поддерживается Государственной канцелярией (Riigikantselei)<sup>18</sup>, возглавляемой государственным секретарем, которого назначает на должность и освобождает от нее премьер-министр.

*Система, структура министерств, ведомств и функции министров.* Министерства являются высшими государственными органами для ведомств и инспекций в пределах сферы их деятельности. 20 октября 1992 года Рийгикогу принял Закон о правительстве республики, который учредил 11 министерств<sup>19</sup>. После этого число, состав, названия министерств менялись в 1996, 2002, 2003, 2015 годах. Действующий Закон о правительстве предусматривает следующие министерства<sup>20</sup>: министерство образования и науки, министерство юстиции, министерство обороны, министерство окружающей среды, министерство культуры, министерство экономики и коммуникаций, министерство по делам сельской жизни, министерство финансов, министерство внутренних дел, министерство социальных дел, министерство иностранных дел. Согласно Закону о правительстве республики<sup>21</sup>, в Эстонии насчитывается 11 министерств, и в совокупности с премьер-министром, министром по региональным делам и так называемым министром без портфеля в Эстонии может быть не более 15 министров.

По сложившейся традиции в правительстве Эстонии министрами без портфеля (то есть министрами, не возглавляющими конкретное министерство) были министр по делам народонаселения и министр по делам регионов. Должность министра по делам народонаселения была создана осенью 1993 года в первом правительстве Марга Лаара, когда национальный вопрос был крайне актуален для Эстонии. Позже пост устранили, но вновь создали во втором правительстве Юри Ратаса. Должность министра по делам регионов появилась в правительстве Андреса Таранда. Это была малозначимая должность в структуре МВД до начала административной реформы местного самоуправления. Однако с началом реформы статус министра повысился, так как перед ним ставилась задача упростить административное производство местных самоуправлений<sup>22</sup>.

17 <https://www.riigiteataja.ee/akt/112122018008>

18 Официальный сайт Государственной канцелярии Эстонской Республики. <https://www.riigikantselei.ee/en>

19 Vabariigi Valitsuse seadus vastu võetud. 20.10.1992. <https://www.riigiteataja.ee/akt/28382>

20 <https://www.riigiteataja.ee/akt/1011049?leiaKehtiv>

21 <https://www.riigiteataja.ee/akt/112122018008>

22 Структура кабинета менялась неоднократно. 20.03.2014. <https://rus.postimees.ee>

Компетенции министров и сферы ответственности министерств определяются Законом о правительстве, приказом премьер-министра, нормативными правовыми актами, регламентирующими деятельность министерств. Министры, которые не возглавляют министерства, могут назначаться президентом Эстонии по предложению премьер-министра. Функции таких министров определяются распоряжением премьер-министра, которое объявляется на заседании правительства.

В Эстонии остается дискуссионным вопрос: должно ли быть разделено руководство формированием политики министерства и управление деятельностью министерства и должен ли за последнее отвечать канцлер? На практике канцлеры министерства, как и уездные старейшины, обладающие общей компетенцией и возглавляющие государственные учреждения регионального управления — уездные управы, — весьма зависят от министра или, в случае с уездными старейшинами, от министра по региональным делам и правительства. Если сотрудничество не удастся, канцлеров и уездных старейшин можно без объяснения причин снять с должности, кроме того, срок полномочий канцлеров и уездных старейшин ограничен пятью годами. После изменения статуса уездного старейшины или канцлера меняется и их фактическая роль. Большинство названных чиновников входят в какую-либо партию и назначаются на должность в первую очередь по решению партий, входящих в правительственную коалицию.

В ведении министерств находятся агентства и инспекции. Инспекции создаются в структуре министерств с целью государственного надзора в сфере деятельности министерства и применения государственного принуждения на основаниях и в объеме, установленных законом. Агентство выполняет функции управления по направлениям деятельности министерства, но может осуществлять государственный надзор и применять государственное принуждение. Руководители агентств и инспекций назначаются на должность и освобождаются от нее министром того министерства, в ведении которого находится агентство и инспекция.

*Организация взаимодействия правительства Эстонии с институтами Европейского союза.* Эстония представлена в Совете Европейского союза министром соответствующей области. Правительство Эстонии предлагает кандидатов на должности члена Европейской комиссии, члена Европейского экономического и социального комитета, члена Комитета регионов, судьи в суде первой инстанции, генеральных адвокатов и члена Европейской аудиторской палаты. До выдвижения кандидат в члены Европейской комиссии должен выступить на заседании Рийгикогу и ответить на вопросы членов Рийгикогу. После представления кандидатуры на должность судьи правительство республики заранее изучает мнение председателя Государственного суда и канцлера права, заслушивает

и опрашивает Конституционный комитет Рийгигогу. При подаче кандидатур на членство в Комитете регионов Европейского союза правительство республики заранее консультируется с национальными ассоциациями местных органов власти. При представлении кандидатур на членство в Европейском экономическом и социальном комитете правительство республики заранее консультируется с соответствующими неправительственными организациями.

#### **Рийгигогу — Парламент Эстонской Республики.**

История парламента Эстонии ведется с 1917 года, о чем свидетельствуют материалы на сайте Рийгигогу (нынешнего парламента Эстонии)<sup>23</sup>. Считается, что первым народным представительством, аналогичным парламенту, на территории Эстонии (входившей в то время в Российскую империю) был Временный земский совет Эстонии (Маапаяэв), который действовал с 14 июля 1917 года по 23 апреля 1919 года, а первым парламентом стало Учредительное Собрание Эстонии (23.04.1919 — 20.12.1920). Парламент с названием Рийгигогу собрался впервые в 1920 году. Основную часть своей истории эстонский парламент был однопалатным народным представительством, но был период и двух палат. Согласно Конституции 1937 года, народное представительство стало двухпалатным (верхняя палата — Государственная Дума и нижняя палата — Государственный Совет). Выборы в верхнюю палату VI Рийгигогу (Государственную Думу) прошли в феврале 1938 года. С 1990 года парламент Эстонии (а точнее — Эстонской ССР в составе СССР) стал называться Верховным Советом. Важным правовым актом, принятым депутатами Верховного Совета, стало решение от 20 августа 1991 года о государственной независимости Эстонии. 20 сентября 1992 года на основании Конституции, принятой на референдуме 28 июня 1992 года, был избран VII Рийгигогу.

В настоящее время Рийгигогу<sup>24</sup> — это однопалатный парламент Эстонской Республики, основными задачами которого является выполнение законода-

тельной функции и принятие государственного бюджета. Кроме того, Рийгигогу избирает президента республики; предоставляет кандидату в премьер-министры полномочия для формирования правительства республики; назначает по предложению президента республики на должность председателя Государственного суда, решает другие вопросы жизни государства, которые Конституция не относит к компетенции президента республики, правительства республики, других государственных органов или местных самоуправлений.

*Правление Рийгигогу* состоит из спикера Рийгигогу и двух вице-спикеров, избирается из депутатов Рийгигогу и организует работу парламента.

Члены партии, избранные в Рийгигогу, объединяются во *фракции*. С помощью фракций партии претворяют в жизнь свои политические программы. Фракцию могут образовать по крайней мере пять избранных в Рийгигогу депутатов из одного партийного списка кандидатов. Это количество также является минимальным для фракции. Депутаты Рийгигогу, входящие в один партийный список кандидатов, могут образовать только одну фракцию. Член Рийгигогу может также входить только в одну фракцию. Во время действия полномочий состава Рийгигогу он может покинуть фракцию, но вступить в другую уже не может.

В Рийгигогу работает 11 *постоянных комиссий* (по состоянию на 1 января 2020 года). Постоянные комиссии разрабатывают законопроекты и контролируют осуществление исполнительной власти в рамках своей сферы компетенции. Постоянными комиссиями являются комиссия по делам Европейского союза, комиссия по окружающей среде, комиссия по культуре, комиссия по сельской жизни, комиссия по экономике, конституционная комиссия, финансовая комиссия, комиссия по государственной обороне, комиссия по социальным делам, комиссия по иностранным делам и правовая комиссия. Депутат Рийгигогу может входить в одну постоянную комиссию. Наряду с этим он может входить в комиссию по делам Европейского союза, специальную комиссию, следственную комиссию и комиссию по проблеме. Спикер Рийгигогу и вице-спикеры не могут входить в постоянные комиссии, за исключением комиссии по делам Европейского союза.

Для поддержания международных отношений Рийгигогу формирует из своего состава *иностраные делегации*. Полномочия иностранных делегаций действительны в течение четырех лет — то есть такого же срока, как и полномочия Рийгигогу. Проект о формировании делегаций представляет комиссия по иностранным делам. По меньшей мере раз в год делегации представляют комиссии отчет о своей деятельности. Члены делегаций и при необходимости их заместители назначаются постановлением Рийгигогу.

Члены Рийгигогу посредством *депутатских групп* общаются с парламентами других государств, ведут

23 История Рийгигогу. <https://www.riigikogu.ee/ru/obshhaya-informatsiya-i-istoriya/istoriya-riigikogu/>

24 Правовую основу деятельности Рийгигогу составляют Конституция Эстонской Республики, Закон о регламенте и порядке работы Рийгигогу и прилагающиеся к нему комментарии (Riigikogu kodu- ja töökorra seadus ja selle kommenteeritud väljaanne), Закон о статусе депутата Рийгигогу (Riigikogu liikme staatuse seadus), Закон о должностных окладах высших должностных лиц (Kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus), Закон о противодействии коррупции (Korruptsioonivastane seadus), Закон о государственной тайне и засекреченной внешней информации (Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus), Закон о публичной информации (Avaliku teabe seadus), Закон о выборах в Рийгигогу (Riigikogu valimise seadus), порядок возмещения расходов, связанных с работой члена Рийгигогу (Riigikogu liikme tööga seotud kulutuste hüvitamise kord), порядок возмещения члену Рийгигогу расходов на жилье (Riigikogu liikme eluasemekulude hüvitamise kord), Кодекс этики депутатов Рийгигогу (Riigikogu liikme hea tava).



внешнюю политику и представляют Эстонию в других странах мира. Первые депутатские группы были созданы в 1993 году. Депутатские группы создаются по инициативе члена Рийгикогу. Количество членов группы не ограничивается.

*Депутатские объединения* позволяют независимым членам и фракциям Рийгикогу привлечь внимание к конкретной теме, поддержать или защитить интересы определенной сферы жизнедеятельности. Объединения можно образовывать на основании доброй воли и практически без ограничений. Председатель объединения должен представить правлению Рийгикогу соответствующее извещение, которое содержит название объединения, цели его деятельности и имена входящих в него членов или названия фракций<sup>25</sup>.

*Выборы в Рийгикогу.* 101 член Рийгикогу избирается в ходе свободных выборов на основе принципа пропорциональности. Выборы проходят каждые четыре года в первое воскресенье марта. В зависимости от количества полученных голосов членом Рийгикогу можно стать на основании личного, окружного или компенсационного мандата. В XIII Рийгикогу 13 личных, 66 окружных, 22 компенсационных мандата.

Голосование является тайным и, согласно Закону о выборах<sup>26</sup>, голосовать можно разными способами, в том числе электронно. Секретность электронного голосования обеспечивается благодаря возможности изменения голоса. Избиратель, на которого во время электронного голосования оказывалось незаконное давление или за которым производилось незаконное слежение, может в дальнейшем изменить свой голос электронным путем или в кабине для голосования.

*Право избирать* имеют все дееспособные граждане Эстонии, достигшие 18 лет и не отбывающие наказание в исправительных учреждениях. В депутаты можно баллотироваться на тех же условиях, но возрастное ограничение составляет 21 год.

В выборах могут принимать участие как партии, так и независимые кандидаты. Партия может выдвинуть своих кандидатов в избирательных округах. Из кандидатов, представленных по всем округам, партия составляет государственный список.

При определении результатов выборов применяется принцип пропорциональности. Каждая партия получает в Рийгикогу количество мест, соответствующее сумме голосов, отданных ее кандидатам: чем больше голосов, тем больше мест, и наоборот. В первую очередь выясняются результаты выборов на уровне избирательного округа, где распределяются личные и окружные мандаты. Только после этого распределяются компенсационные мандаты на государственном уровне. Общее количество мандатов

составляет 101, что соответствует количеству мест в Рийгикогу, и они распределяются между избирательными округами.

При распределении мандатов в первую очередь определяются депутаты, получившие личный мандат. Для этого количество проголосовавших в избирательном округе делится на количество мандатов. В результате получается простая квота округа. Каждый кандидат, получивший количество голосов, равное или превышающее простую квоту, считается избранным, то есть получившим личный мандат. В распределении окружных мандатов участвуют только партии, набравшие по стране не менее 5% действительных голосов, то есть преодолевшие избирательный порог. Голоса, отданные кандидатам партии по округу, суммируются, и полученная сумма сравнивается с простой квотой. Партия получает столько окружных мандатов, во сколько суммированное количество голосов превышает простую квоту. Если партия в округе уже получила личные мандаты, то их вычитают из количества окружных мандатов. В окружном списке партии кандидаты располагаются в соответствии с количеством полученных голосов. Избранным считается кандидат, получивший наибольшее количество голосов, но его количество голосов должно составлять не менее 10% простой квоты.

Компенсационные мандаты выясняются после распределения мандатов по округам. Для этого еще не распределенные мандаты распределяются по всем округам с использованием метода делителей Д'Ондта. Названный в честь бельгийского математика метод позволяет распределить мандаты между списками максимально пропорционально, то есть таким образом, что партии, набравшие меньшее количество голосов, также имеют возможность получить мандаты. Компенсационные мандаты распределяются только между партиями, преодолевшими избирательный порог.

По результатам выборов 3 марта 2019 года представительство в парламенте получили пять партий (**рисунок 7**).

Среди партий, прошедших в парламент, следует выделить ЕКРЕ, чей результат превзошел показатель четырехлетней давности почти на 10% (в 2015 г. партия получила на парламентских выборах 8,1% голосов). При этом в электронной среде голосующих наибольшее число голосов набрала Партия реформ Эстонии (Reformierakond) (98 736 голосов), затем Консервативная народная партия Эстонии (ЕКРЕ) (33 306), партия «Отечество» (Isamaa erakond) (31 022). Правящая Центристская партия (Keskerakond) по результатам э-голосования заняла четвертое место (28 826 голосов). Всего в э-голосовании приняли участие 247 232 человека (из 512 182 проголосовавших).

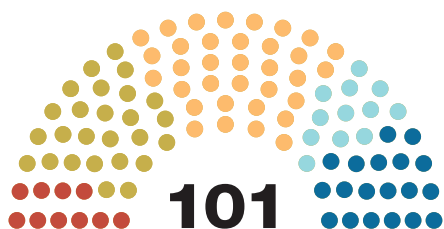
**Судебная система.** Эстонская правовая система базируется во многом на модели немецкого права, особенно в области гражданского права. Формирова-

25 Структура Рийгикогу. <https://www.riigikogu.ee/ru/obshhaya-informatsiya-i-istoriya/zadachi-i-organizatsiya-raboty-riigikog/struktura-riigikogu/>

26 <https://www.riigiteataja.ee/akt/103012020012#para34>

**Рисунок 7. Результаты выборов по избирательным округам\***, где «+» — это партия получила на данное количество мандатов больше, чем на предыдущих выборах 2015 года; «-» — это партия получила на данное количество мандатов меньше, чем в 2015 году

**Figure 7. Election results by electoral districts, where “+” — the party received an n-th number of mandates more than in the previous elections in 2015; “-” — this party received an n-th number of mandates less than in 2015**



Результаты выборов в Рийгигогу 2019 год

Партия (места)	Голосов (%)	+/-
Партия реформ (34)	162 332 (28,8%)	+4
Центристская партия (26)	129 823 (23%)	-1
Консервативная народная партия (19)	100 439 (17,8%)	+12
«Отечество» (12)	64 239 (11,4%)	-2
Социал-демократическая партия (10)	55 349 (9,8%)	-5

\* По материалам результатов выборов в Рийгигогу 2019 года.  
<https://www.valimised.ee/ru/>

ние современной судебной системы началось в 1992 году с решения Верховного Совета Эстонской Республики о проведении судебной реформы<sup>27</sup> и закона «Об определении количества судов Эстонской Республики и их состава, а также количества сопредседателей уездных и городских судов»<sup>28</sup>. Согласно ст. 148 Конституции Эстонии, в современную *систему судопроизводства* входят уездные, административные, окружные суды и Государственный суд. В европейских странах предусматривается возможность создания специальных судов для рассмотрения некоторых категорий судебных дел (например, для разрешения трудовых и социальных споров). На практике в Эстонии специальных судов нет, а создание чрезвычайных судов запрещено.

Организацию судов Эстонии можно считать относительно простой. Уездные, административные суды являются судами первой инстанции. Ранее к судам первой инстанции относились и городские суды. После судебной реформы они были упразднены. Гражданские и уголовные дела в качестве судов первой

инстанции разбирают уездные суды. Судами второй инстанции (апелляционными судами) являются окружные суды. Государственный суд является высшей судебной инстанцией государства, рассматривающей судебные решения в кассационном порядке. Государственный суд одновременно является судом конституционного надзора<sup>29</sup>. В общей сложности в Эстонии работает около 242 судей (по состоянию на 2020 год)<sup>30</sup>.

Председатель Государственного суда назначается на должность Рийгигогу по представлению президента. Члены Государственного суда назначаются на должность Рийгигогу по представлению председателя Государственного суда. Судьи назначаются на должность президентом республики по представлению Государственного суда. В период пребывания в должности судья может быть привлечен к уголовной ответственности только по представлению Государственного суда с согласия президента республики. Председатель и члены Государственного суда могут быть привлечены к уголовной ответственности только по представлению канцлера права с согласия большинства членов Рийгигогу<sup>31</sup>.

Представительская роль государственного обвинения входит в число задач прокуратуры. Прокуратура представляет государственное обвинение только при рассмотрении уголовных судебных разбирательств. В производствах по делу о проступке прокуратура участия не принимает<sup>32</sup>.

Судоустройство и порядок судопроизводства устанавливаются Законом о судах<sup>33</sup>. Судебные заседания являются открытыми, однако в установленных законом случаях суд может объявить заседание или его часть закрытым для сохранения государственной или коммерческой тайны, этики или семейной и частной жизни человека, или если того требуют интересы несовершеннолетнего, потерпевшего или правосудия. Решение суда объявляется публично за исключением случаев, когда интересы несовершеннолетнего, одного из супругов или потерпевшего требуют иного. В уголовном производстве, согласно Конституции, никто не обязан доказывать свою невиновность, кроме того, никто не может быть принужден свидетельствовать против себя или своих близких.

Наиболее важные принципы судопроизводства, установленные Конституцией:

- для защиты своих прав и свобод каждый вправе пользоваться правовой помощью на всех стадиях судопроизводства, в уголовном производстве подо-

29 <https://www.eesti.ee/ru/estonskaa-respublika/sud/>

30 [https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/Vilju\\_K%C3%B5ve\\_t%C3%A4iskogu\\_k%C3%B5ne.pdf](https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/Vilju_K%C3%B5ve_t%C3%A4iskogu_k%C3%B5ne.pdf)

31 Конституция Эстонской Республики. Раздел XIII. Суд. <https://www.eesti.ee/ru/estonskaa-respublika/konstitucia-estonskoj-respubliki/xiii-sud/>

32 <https://www.riigiteataja.ee/akt/119122019011>

33 <https://www.riigiteataja.ee/akt/119122019008>

27 <https://www.riigiteataja.ee/akt/28997>

28 <https://www.riigiteataja.ee/akt/28411>

зреваемому, обвиняемому и подсудимому обеспечивается право на защиту;

- в суде первой инстанции происходит непосредственное рассмотрение дела — согласно этому, суд должен непосредственно исследовать доказательство (выслушивать пояснения участников процесса и показания свидетелей, изучать мнение экспертов и документальные доказательства, рассматривать вещественные доказательства и осуществлять проверки на месте);
- в суде первой инстанции должно проводиться устное рассмотрение дела в судебном заседании;
- для обеспечения последовательности рассмотрения судебного дела оно от начала до конца рассматривается одним составом суда; если при рассмотрении дела меняется судья или судебный заседатель, дело рассматривается с самого начала;
- судопроизводство осуществляется на эстонском языке. Судопроизводство может осуществляться и на другом языке, если суд и причастные к делу лица владеют им. Причастным к делу лицам, не владеющим языком судопроизводства, обеспечивается право на ознакомление с материалами дела и участие в судопроизводстве при помощи переводчика.

#### **Другие органы государственной власти.**

С 1991 года в Эстонии действует Государственный контроль (Eesti Riigikontroll) — независимое учреждение Эстонской Республики, задача которого заключается в анализе того, как государство и местные самоуправления расходуют деньги налогоплательщиков. В соответствии со ст. 132–134 Конституции Государственный контроль является независимым государственным органом, осуществляющим контроль над хозяйственной деятельностью и проверяет: 1) хозяйственную деятельность государственных учреждений, государственных предприятий и прочих государственных организаций; 2) использование и сохранность государственного имущества; 3) использование и распоряжение государственным имуществом, переданным во владение местных самоуправлений; 4) хозяйственную деятельность тех предприятий, в которых государство имеет более половины голосов, определенных паями или акциями, либо тех предприятий, кредиты или выполнение договорных обязательств которых гарантируются государством.

Деятельность Государственного контроля регулирует Закон о государственном контроле<sup>34</sup>. Государственным контролем руководит государственный контролер, назначаемый на должность на пять лет и освобождаемый от должности Рийгигогу по предложению президента республики.

Надзор за исполнением законов возлагается на прокуратуру. Прокуратура находится в ведении Ми-

34 Закон о государственном контроле (Riigikontrolli seadus). [https://www.riigiteataja.ee/akt\\_seosed.html?id=130122015070&v-sty=TVK&leiaKehtiv](https://www.riigiteataja.ee/akt_seosed.html?id=130122015070&v-sty=TVK&leiaKehtiv)

нистерства юстиции в статусе самостоятельной службы. Положение о прокуратуре, ее структура и штаты утверждаются министром юстиции. Прокуратура осуществляет надзор за законностью досудебного производства по уголовным делам, осуществляемого органами предварительного следствия (следственное бюро), за законностью исполнения наказаний, связанных с лишением свободы, и законностью применения принудительных мер медицинского и воспитательного характера, за законностью деятельности полиции.

Независимым должностным лицом в Эстонской Республике является канцлер права (Eesti Vabariigi õiguskantsler), на которого возложена функция надзора за конституционностью и законностью нормативно-правовых актов, издаваемых органами законодательной и исполнительной власти, а также местных самоуправлений. Также канцлер права выполняет функции омбудсмена и следит за тем, чтобы основные права и свободы живущих в стране людей были защищены. Канцлер права не входит в систему законодательной, исполнительной или судебной власти, а представляет собой отдельный независимый конституционный орган. Канцлер права назначается на должность сроком на семь лет Рийгигогу по представлению президента республики. Он может быть отстранен от должности только по решению суда. Полномочия канцлера права в сфере надзора за законностью законов и других правовых актов значительны.

Контрольно-надзорным органом Эстонии является Языковая инспекция. Права и обязанности инспекции описаны в законе о языке<sup>35</sup>. В настоящий момент идет процесс преобразования Языковой инспекции в Департамент языка, в задачи которого будет входить формирование языковой политики, работа по развитию языка и оказание консультационных услуг.

Кроме указанных институтов, присущих большинству других государств, отметим Кайтселийт — добровольную военизированную организацию государственной обороны в ведении Министерства обороны Эстонии, владеющую оружием и занимающуюся военной подготовкой. Целью Кайтселийта является повышение готовности народа к защите независимости и конституционного строя Эстонии с опорой на свободное волеизъявление и собственную инициативу. Кайтселийт участвует в укреплении патриотических и национальных чувств граждан Эстонии, сохранении и воспитании воли к обороне; повышает обороноспособность государства; участвует в

35 Закон о языке от 23 февраля 2011 года (в ред. 15 марта 2019 года). Глава 6. Государственный и административный надзор. <https://v1.juristaitab.ee/sites/www.juristaitab.ee/files/elfinder/ru-seadused/%D0%97%D0%90%D0%9A%D0%9E%D0%9D%20%D0%9E%20%D0%AF%D0%97%D0%AB%D0%9A%D0%95%2015.03.2019.pdf>



**Рисунок 8. Административная карта Эстонии: до и после реформы**

**Figure 8. Administrative map of Estonia: before and after the reform**



повышении и обеспечении безопасности жителей Эстонии; предоставляет и организует обучение военному делу действительных членов в порядке, установленном на основании ч. 3 ст. 6 Закона о военной службе<sup>36</sup> командующим Силами обороны; предоставляет и организует иное обучение и подготовку; развивает и поощряет физическую культуру и спорт среди населения; обеспечивает в случае необходимости охрану объектов государственной обороны и имущества, используемого в целях государственной обороны, а также зарубежных представительств Эстонии<sup>37</sup>.

**Местное самоуправление.** Местное самоуправление на территории современной Эстонии начало формироваться в начале XIX века после частичной

отмены в 1816–1819 годах крепостного права в Эстляндской и Лифляндской губерниях Российской империи. Значительное влияние на процесс реформирования оказали немецкие реформы. В частности, активным проводником изменений стал советник императора Александра I Генрих Фридрих Карл фон унд цум Штейн, бывший министр экономики и финансов Пруссии, принимавший участие в реформах Харденберга, в том числе в создании местного самоуправления в стране. Поместная система, в которой главную роль играли балтийские немцы, продолжала экономически доминировать над эстонской крестьянской общиной до принятия Закона о муниципалитетах 1866 года и Закона о городах 1870 года. Эти законы действовали в независимой Эстонии с поправками до 1937 года.

В современной Эстонии решением всех вопросов местной жизни и ее устройством занимаются местные самоуправления, действующие самостоятельно на основании законов. Расходы, связанные с выполнением государственных обязанностей, возложенных законом на местное самоуправление, покрываются за счет государственного бюджета. Единицами местного самоуправления являются волости и города. В этой связи обратим внимание на историю формирования административно-территориальных единиц.

Еще в 1920 году в новообразованной Эстонской Республике были учреждены уезды (мааконды): Хярьямаа, Ярвамаа, Ляэнемаа, Пярнумаа, Петсеримаа, Сааремаа, Тартумаа, Валгамаа, Вильяндимаа, Вирумаа, Вырумаа. В 1947 году в Эстонской ССР уезды были заменены на районы, а в 1952 году были образованы три области (Пярнуская, Таллинская, Тартуская). В 1953 году области были упразднены и снова возвращены районы. В 1987 году в Эстонии было 15 районов и 6 городов республиканского подчинения. Эта система административного деления сохранилась и после обретения государственности в 1991 году, но районы стали называться уездами (маакондами), некоторые из них поменяли название, но их количество не изменилось. Города республиканского подчинения, в том числе и Таллин, были включены в состав уездов.

В 2016 году Рийгикогу принял Закон об укрупнении административно-территориальных единиц<sup>38</sup>. Реформа уже получила научной осмысление в научных исследованиях российских и эстонских авторов [Грибанова, Соотла, Каттаи, 2020. С. 32–52]. Предпосылками начала административно-территориальной реформы стало уменьшение числа жителей в Эстонии после 1991 года (с 1 567 749 человек в 1991 году до 1 315 944 человек в 2016 году)<sup>39</sup>, малочисленность муниципальных образований, необходимость опти-

<sup>36</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/101032017003?leiaKehtiv#para3>

<sup>37</sup> [https://www.riigiteataja.ee/akt\\_seosed.html?id=116062016010&vsty=TVK](https://www.riigiteataja.ee/akt_seosed.html?id=116062016010&vsty=TVK)

<sup>38</sup> <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122016034>

<sup>39</sup> Статистика Эстонии. Численность населения с 1991 по 2016 год. <http://pub.stat.ee/>



мизации управления, улучшения качества услуг населению, обеспечения роста конкурентоспособности регионов и самостоятельного выполнения возложенных на них законом обязанностей. В 2017 году в соответствии с Законом об административной реформе<sup>40</sup> была установлена численность (минимум 5 тыс. жителей), при которой местное самоуправление считается эффективным. Большая часть общин добровольно согласилась на объединение.

В настоящее время административно-территориальная структура в Эстонии такова: населенные пункты (поселения), сельский муниципалитет (делится на поселения, которые представляют собой деревни, небольшие города), город (который может быть разделен на поселения), уезды. Тип, наименование и раздел населенных пунктов определяются на основании ходатайств волостных или городских советов на основании и в порядке, определяемом правительством республики. Перечень населенных пунктов по уездам и принадлежащим им сельским муниципалитетам и городам и изменениям в распределении поселений устанавливаются постановлением министра по делам регионов<sup>41</sup>. В Эстонии 15 уездов (maakond) — административно-территориальных единиц высшего уровня, в их числе 13 расположены в материковой части и два — на островах. Уезды делятся на муниципалитеты: городские муниципалитеты и сельские муниципалитеты: 15 городских муниципалитетов (linnad) и 64 сельских муниципалитета (волости, vallad)<sup>42</sup> (рисунки 8).

Сельский муниципалитет или город имеют самостоятельный бюджет, банковский счет и собственный знак отличия. Основные источники доходов местных бюджетов: а) подоходный налог с физических лиц, от облагаемых налогом доходов физического лица (подоходный налог 20%); б) земельный налог, который полностью поступает в местный бюджет; в) плата за право разработки месторождений (горючий сланец, песок, гравий, вода и т. п.); г) фонд выравнивания; д) фонд поддержки и прочие доходы. Сравнение за 2018 год доходов государственного бюджета Эстонии (10 308 000 000 евро) с бюджетом МСУ (2 061 700 000 евро) показывает невысокую долю доходов последних, что требует помощи фондов поддержки и выравнивания для выполнения полномочий и решения задач местного самоуправления.

Правовую базу местного самоуправления в Эстонии составляют Европейская хартия местного самоуправления<sup>43</sup>, Закон об организации местного самоуправления (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus)

40 <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122016034>

41 <https://www.riigiteataja.ee/akt/13361777?leiaKehtiv>

42 Местное самоуправление в Эстонии. <https://www.rahandusministeerium.ee/et/kov>

43 Европейская хартия местного самоуправления. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122>

и ряд других законов<sup>44</sup>. Специфика организации местного самоуправления на небольших островных территориях отражена в Законе о малых островах с постоянным заселением<sup>45</sup>.

Местное самоуправление определяется как право, способность и обязанность демократически сформированных органов местного самоуправления (сельского муниципалитета или города) организовывать и управлять местной жизнью на основе закона, исходя из законных потребностей и интересов жителей. Местное самоуправление осуществляется через демократически сформированные представительные и властные институты, через опросы населения или народную инициативу по местным вопросам.

Функции органов местного самоуправления включают в организации социальной помощи и услуг, ухода за пожилыми людьми, работы с молодежью, жилищно-коммунальных услуг, водоснабжения и канализации, здравоохранения, обращения с отходами, пространственного планирования, организации общественного транспорта, если эти задачи по закону не поручены кому-либо еще. Органы местного самоуправления организуют содержание дошкольных детских учреждений, основных школ, гимназий и школ по интересам, библиотек, общественных центров, музеев, спортивных центров, учреждений здравоохранения и других местных органов власти, если они принадлежат местному самоуправлению. В дополнение к указанным функциям местное самоуправление решает и организует те местные вопросы, которые возложены на него другими законами или которые не решают другие институты власти и управления.

Органы местного самоуправления имеют право создавать агентства (не юридические лица) для реализации полномочий, фонды (учредителями которых они могут быть) и межмуниципальные партнерства. Региональные и национальные ассоциации органов местного самоуправления создаются и их деятельность осуществляется в порядке, установленном Законом об ассоциациях местного самоуправления<sup>46</sup>.

Международные контракты органов местного самоуправления предварительно рассматривают-

44 <https://www.riigiteataja.ee/akt/1048161?leiaKehtiv>;

<https://www.riigiteataja.ee/akt/102022018010>;

<https://www.riigiteataja.ee/akt/103012020010>;

<https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017099>;

<https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017101>;

<https://www.riigiteataja.ee/akt/126082015027>;

<https://www.riigiteataja.ee/akt/112122017028>;

<https://www.riigiteataja.ee/akt/112122017016>;

<https://www.riigiteataja.ee/akt/110042019014>;

<https://www.riigiteataja.ee/akt/106032019013>;

<https://www.riigiteataja.ee/akt/107022017005>;

<https://www.riigiteataja.ee/akt/123122019013>;

<https://www.riigiteataja.ee/akt/428042017052?leiaKehtiv>

45 <https://www.riigiteataja.ee/akt/120122017004>

46 <https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017099>

ся и утверждаются городским собранием, если их выполнение влечет за собой расходы из бюджета местного самоуправления или другие имущественные обязательства. Например, соглашение между правительством Санкт-Петербурга (Российская Федерация) и Таллинской мэрией (Эстонская Республика) о сотрудничестве в торгово-экономической, научно-технической, культурной и гуманитарной областях<sup>47</sup>.

Органами местного самоуправления являются:

- собрание (*volikogu*) как представительный орган местного самоуправления, избираемый жителями сельского муниципального образования или города на основании Закона о выборах<sup>48</sup>;
- управа<sup>49</sup> (*valitsus*) — исполнительный орган, образованный городским или волостным собранием.

Глава муниципального образования (*мэр*, или глава города — *linnapea*), глава волости (*vallavanem*) избираются собранием на срок до четырех лет на условиях и в порядке, предусмотренном Законом об организации местного самоуправления и уставом волости или города. Главы волости и города формируют правительство. Подробный порядок формирования правительства устанавливается в уставе волостного или городского самоуправления.

Сотрудничество между государством и местными самоуправлениями происходит как установленными в правовых актах способами, так и согласно неформально сложившимся традициям. Например, согласно закону, волостное или городское собрание и союз единиц местного самоуправления вправе делать правительству республики предложения по принятию или изменению правовых актов; консультироваться с местными органами власти в планировании и решении всех вопросов, непосредственно касающихся их, и при выделении денежных средств, перераспределяемых самоуправлениям. Также автор проекта, затрагивающего общие интересы местных самоуправлений, перед подачей проекта правительству обязан согласовать проект с общегосударственными союзами местных самоуправлений. Согласно доброй традиции, при разработке правовых актов или прочих методов, касающихся местных самоуправлений, союзы самоуправлений привлекаются к процессу на возможно более ранней стадии разработки проекта.

Исходя из принципа автономии местного самоуправления, установленного в Конституции, государство осуществляет надзор за местным самоуправлением только в установленном законом порядке.

Государственный надзор за деятельностью местного самоуправления осуществляют:

- уездные старейшины, которые имеют право осуществлять надзор за единичными актами местного самоуправления;
- канцлер права, который осуществляет надзор за соответствием правотворческих актов местного самоуправления Конституции и другим законам;
- Государственный контроль, который в рамках своей компетенции осуществляет экономический контроль над единицами местного самоуправления.

Кроме того, в определенных сферах и в конкретных установленных законом случаях надзор осуществляют различные департаменты и инспекции (например, Департамент защиты памятников старины и Департамент здоровья). По большей части функцией государства является контроль над тем, правомерны ли административные действия местного самоуправления.

На местном уровне возможности демократии участия в Эстонии шире, чем на арене формирования общегосударственной политики. Жители имеют право и возможность участвовать в осуществлении власти местного самоуправления не только через выборы в местные представительские органы и с помощью референдумов, но и путем инициирования или изменения проектов правовых актов. Минимум у одного процента жителей волости или города, обладающих правом голоса, но не менее чем у пяти жителей есть право совместно инициировать принятие, изменение или признание недействительными правовых актов собрания или управы. Каждый вправе ходатайствовать перед собранием или управой об изменении или отмене принятых правовых актов, если эти правовые акты противозаконно ущемляют его права. Также жители могут принимать участие в работе местного самоуправления путем участия в общественных обсуждениях (составлении программы развития, обнародовании планировки и т. д.), организованных самоуправлениями<sup>50</sup>.

### **Взаимодействие органов публичной власти Эстонии с институтами ЕС**

Эстония является членом Европейского союза с 2004 года. Парламент Эстонии (*Рийгикогу*) ратифицировал Лиссабонский договор 11 июня 2008 года<sup>51</sup>. Эстония считает расширение ЕС одним из наиболее удачных направлений политики и желает видеть ЕС сильным и равноправным мировым партнером, чье

47 <http://www.tallinn.ee/g1471s57468>

48 <https://www.riigiteataja.ee/akt/103012020010>

49 Иногда переводят как «правительство». Мы перевели как управа, исходя из того, что *Linnavalitsus* – городская управа, *Vallavalitsus* – волостная управа и т.д.

50 Отношения местных самоуправлений с другими самоуправлениями, государством и жителями. [http://www.estonica.org/en/State/Local\\_Self-government:Administrative-territorial\\_Division\\_and\\_Organisation/](http://www.estonica.org/en/State/Local_Self-government:Administrative-territorial_Division_and_Organisation/)

51 <https://www.riigiteataja.ee/akt/12980404>

мнение бы считалось важным и необходимым для решения вопросов мирового масштаба. Более сильный союз государств, объединенных общими целями, выгоден в том числе и для Эстонии. В 2018 году Эстония в результате ротации впервые председательствовала в ЕС<sup>52</sup>.

*Европейский парламент.* Выборы депутатов от Эстонии в Европейский парламент регулируются Законом о выборах в Европейский парламент<sup>53</sup> и проводятся раз в пять лет. Согласно действующему законодательству, партии могут включить в свои списки до девяти кандидатов<sup>54</sup>. Мандаты в Европарламенте распределяются по так называемому методу Д'Ондта. Согласно ему, число голосов, полученных каждым партийным списком, делится последовательно на 1, 2, 3, 4 и так далее. Затем полученные частные распределяют в порядке убывания. Независимый кандидат рассматривается как список партии из одного кандидата. Если партия получает мандаты, то они распределяются между находящимися в списке кандидатами в соответствии с количеством полученных ими голосов. Изначальное место в партийном списке роли не играет. При распределении мест методом Д'Ондта представительство партий примерно пропорционально поданным за них голосам, однако округление, используемое в методе, дает преимущество более крупным партиям.

По итогам выборов 2019 года Эстонию в Европейском парламенте представляют семь депутатов от различных партий. В связи с выходом Великобритании из ЕС и разделением числа ее представителей между другими странами-членами число представителей Эстонии увеличилось на одного<sup>55</sup>.

Взаимодействие Европарламента с Эстонской Республикой выражается также в функционировании офиса Европейского парламента в Эстонии. Офис занимается вопросами взаимодействия со СМИ, предоставляет информацию о деятельности Европарламента, взаимодействует с учреждениями среднего и высшего образования для продвижения Европейского парламента, организует практики и стажировки для студентов в центральном офисе<sup>56</sup>.

**Рийгикогу и Европейский союз.** В Рийгикогу за взаимодействие с институтами ЕС отвечает постоянная комиссия по делам Европейского союза. От позиции комиссии по делам ЕС при принятии решений, касающихся ЕС, отталкивается и правительство республики. Комиссия также отслеживает

результаты заседаний правительства и Европейского совета. Правительство и министры представляют Рийгикогу свою точку зрения по вопросам, которые будут обсуждаться на встречах в ЕС. После обсуждения комиссия по делам ЕС формирует свое мнение — иными словами, дает министру «мандат» для участия в заседании совета. Перед заседанием Европейского совета перед комиссией выступает премьер-министр. Правительство республики направляет инициированные Европейской комиссией вопросы правлению Рийгикогу. Правление, в свою очередь, определяет одну или несколько комиссий, которые представляют свое мнение комиссии по делам ЕС. После этого комиссия по делам ЕС формирует позицию от имени Рийгикогу, опираясь на мнение других постоянных комиссий. Задача комиссии по делам ЕС — в первую очередь проследить, чтобы позиция Рийгикогу учитывала как положение в ЕС (политическую ситуацию, отношения и соглашения между странами — членами ЕС), так и приоритеты Эстонии в политике ЕС. Правительство обязано следовать решениям, которые принимает комиссия. Если же правительство высказывает иное мнение, оно обязано обосновать комиссии свой выбор<sup>57</sup>.

**Правительство и Европейский союз.** Политика Европейского союза является частью политики, проводимой правительством республики. Для улучшения сотрудничества правительственных органов с ЕС был создан межведомственный Координационный совет ЕС, который помогает планировать и контролировать деятельность всех участников, связанную с ЕС, как в формулировании и инициировании политики, так и в ее реализации. Координирование политики Европейского союза в Эстонии осуществляет Секретариат Государственной канцелярии Европейского союза<sup>58</sup>. Секретариат Европейского союза консультирует премьер-министра по европейским вопросам (включая подготовительные встречи к Европейскому совету), направляет деятельность Эстонии в ЕС через правительственные учреждения и дает рекомендации Постоянному представительству Эстонской Республики в ЕС<sup>59</sup>.

**Современные государственные реформы Эстонии**  
**Административная реформа.** Административная реформа Эстонии, инициированная коалицией Партии реформ, Социал-демократической партии Эстонии и партии «Союз Отечества и Res Publica» (с июня 2018 года — «Отечество»), предполагала ряд важных изменений:

52 Эстония в Европейском союзе. <https://vm.ee/ru/estoniya-v-evropeyskom-soyuze>

53 <https://www.riigiteataja.ee/akt/103012020008>

54 <https://www.riigiteataja.ee/akt/103012020008>

55 Результаты выборов в Европейский парламент 2019. Официальный сайт выборов в Эстонской Республике. <https://ep2019.valimised.ee/ru/election-result/index.html>

56 Бюро Европейского парламента в Эстонии: официальный сайт. <https://www.europarl.europa.eu/estonia/>

57 Рийгикогу – парламент Эстонской Республики: официальный сайт. <https://www.riigikogu.ee/>

58 Сайт Государственной канцелярии Эстонской Республики. <https://www.riigikantsel.ee/et/valitsuse-toetamine/euroopa-liit>

59 Представительство Европейской комиссии в Эстонской Республике: официальный сайт. [https://ec.europa.eu/estonia/about-us/eu-presence\\_et](https://ec.europa.eu/estonia/about-us/eu-presence_et)



- создание организационной структуры муниципалитета, в которой функции разработки политики и стратегического планирования были бы отделены от повседневной деятельности по предоставлению услуг и обеспечению обратной связи с гражданами;
- создание реальных возможностей для приглашения на работу в муниципалитеты высококвалифицированных профессионалов, которые могли бы обеспечить стратегическое направление муниципальной политики. В первую очередь шла речь о найме профессионального управляющего финансами, способного решить задачи инвестиционного планирования, управления рисками инвестиций, повышения человеческого потенциала и трудовых ресурсов территории и т. д. Возможности приглашения такого специалиста серьезно обсуждались, так как, по расчетам Министерства финансов, его содержание мог себе позволить муниципалитет численностью около 8 тыс. человек и не менее;
- расширение возможностей муниципалитетов участвовать в крупных проектах ЕС, что требовало устойчивости инвестиционного потенциала. Минимальный индикативный порог был установлен на уровне 0,5 млн евро собственных инвестиционных возможностей в год, что вместе с кредитами позволило бы иметь достаточно крупные инвестиционные проекты с приемлемыми рисками. Участвовать в таких проектах, по расчетам Министерства финансов, мог муниципалитет с численностью не менее 6–7 тыс. жителей;
- обеспечение качественными муниципальными услугами и найм с этой целью квалифицированных специалистов, прежде всего для оказания социальных и образовательных услуг. На примере анализа работы советников по вопросам защиты прав детей и планированию строительства Министерство финансов пришло к выводу, что для реализации этой цели на территории муниципалитета должно проживать не менее 5 тыс. человек.

Таким образом, было рассчитано, что муниципалитеты Эстонии должны быть объединены как минимум до 5 тыс. человек. Закон об административной реформе<sup>60</sup> установил минимальное число жителей местного самоуправления — 5000 жителей и рекомендуемое число — 11 000 жителей. Именно при такой численности возможен наем специалистов с полной нагрузкой, повышается инвестиционная способность и представительная демократия становится достаточно конкурентной.

Необходимость административно-территориальной реформы была связана с уменьшением количества жителей и прогнозом дальнейшего их сокращения в большинстве самоуправлений (на пятую часть к 2030 году в 158 местных самоуправлениях).

60 Закон об административной реформе (Haldusreformi seadus) от 7 июня 2016 года (в ред. от 1 января 2017 года). <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122016034>

В ряде самоуправлений<sup>61</sup> темпы сокращения жителей достигали 2–3,5% в год. Второй существенной причиной была необходимость повышения качества и эффективности организации услуг местного самоуправления, напрямую связанная с численностью целевой группы услуги. Самоуправления были слишком маленькими, поэтому качество услуг в ряде из них было невысоким. Третья причина была связана с урбанизацией и ростом мобильности населения, что потребовало от местного самоуправления иного взгляда на свои задачи и характер проблем местной жизни. Жители становились более осведомленными и требовательными в отношении своих прав и качества услуг.

Укрупнение самоуправлений рассматривалось как новые возможности развития. Сам подход напоминает нам попытку реализации известной теории центра и периферии, так как планировалось сделать конкретный регион целостной системой, в котором волость получит центр, а центр — поддерживающую его развитие периферию. При этом единые услуги для жителей всего региона станут более доступными, доля управленческих расходов в бюджете уменьшится, освободившиеся деньги будут направлены на дополнительное финансирование развития культуры, спорта, образования, досуга и все виды потенциала территорий объединятся. В итоге возрастет возможность инвестиций в крупные проекты, что по отдельным самоуправлениям невозможно было сделать.

Система целей, задач и действий в ходе реформы показана на **рисунке 9**.

С юридической точки зрения реформа шла в 2015–2018 годах:

- в 2015 году была утверждена концепция административной реформы (утверждена правительством 19 ноября 2015 года)<sup>62</sup>;
- в 2016 году был принят Закон об административной реформе (принят в Рийгикогу 7 июня 2016 года, вступил в силу 1 июля 2016 года)<sup>63</sup>;
- в 2017 году были внесены поправки в отраслевые законы 2017–2018 годов (Закон об организации местного самоуправления и другие акты, связанные с реализацией Закона об административной реформе)<sup>64</sup>;
- в 2017–2018 годах прошла реорганизация уездных управ и был принят Закон о внесении изменений в закон о правительстве республики и другие законы, возникающие в связи с прекращением деятельности уездных управ<sup>65</sup>;

61 В России используется термин «муниципальное образование», но мы будем использовать термин, принятый в Эстонии.

62 Концепция административной реформы (утверждена правительством республики 19 ноября 2015 года). [https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/KOV\\_haldusref\\_maavalitsus/151218\\_haldusreformi\\_kontseptsioon.pdf](https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/KOV_haldusref_maavalitsus/151218_haldusreformi_kontseptsioon.pdf)

63 <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122016034>

64 <https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017002>

65 <https://www.riigiteataja.ee/akt/104072017001>



**Рисунок 9. Цели реформы местного самоуправления: дерево целей\***

**Figure 9. Objectives of local government reform: list of goals**



\* По материалам результатов выборов в Рийгикогу 2019 года. <https://www.valimised.ee/ru/>

• с 1 января 2018 года реформа вступила в силу.

К концу 2017 года из 217 единиц местного самоуправления (из них 169 имели население менее чем 5000 человек) осталось 79 (из них 15 имели население менее чем 5000 человек), а именно 64 волости и 15 городов (**рисунок 10**).

В результате реформы изменились структуры и число должностных лиц (анализ ноября 2018 года)<sup>66</sup>: общее число должностных лиц в объединившихся МСУ уменьшилось более чем на 200, то есть на 8%; сократилась доля вспомогательного персонала; увеличилось число должностных лиц, занимающихся организацией и предоставлением услуг; появилась возможность нанимать специализированных чиновников, которых ранее не было (в том числе юристов, руководителей ИТ, внутренних аудиторов, контрольных сотрудников, сотрудников по связям с общественностью и коммуникации) (**рисунок 11**).

66 Вяйно Тызметс. Реформы и местные самоуправления в Эстонии. 2018. <http://eap-csf.eu/wp-content/uploads/11-Dec-Vxino-T%C3%B66mets.pdf>

**Рисунок 10. Структура местных самоуправлений до и после реформы 2017 года**

**Figure 10. Structure of local governments before and after the 2017 reform**

	До объединения	После объединения
Менее 5000 жителей	169 МСУ	15 МСУ
5000 – 11 000 жителей	28 МСУ	36 МСУ
Более 11 000 жителей	16 МСУ	28 МСУ
Среднее количество жителей	6349	17 118
Медиана количества жителей	1887	7865
Средняя площадь	204 км <sup>2</sup>	550 км <sup>2</sup>
Медиана площади	180 км <sup>2</sup>	512 км <sup>2</sup>

Реформа проходила негладко. В Государственный суд с разными исками по вопросам объединения, инициированного правительством, обратились как минимум 11 МСУ (волости Ракке, Коэру, Люганузе, Пала, Иллука, Микитамяэ, Тыстамаа, волость Ласва, Выру, Вастселийна и Сымерпалу, волость Камбья и Юленурме, волость Эммасте и Пюхалепа, волость Падизе и Вазалемма). Государственный суд не удовлетворил ходатайства самоуправлений, указав, что правительство республики имеет широкое дискреционное право при принятии решений об объединении

## Рисунок 11. Изменение должностных лиц в связи с административной реформой

Figure 11. Changes in officials due to the administrative reform

СФЕРА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ		ДО / ПОСЛЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ	РАЗНИЦА (±)	РАЗНИЦА %
РУКОВОДИТЕЛИ	Мэр города / староста волости и их заместители	279 / 134	-145	-52%
КАНЦЕЛЯРИЯ	Гор. секретарь	183 / 51	-132	-72%
	Юрист	45 / 61	+16	+36%
	Менеджер по персоналу	283 / 317	+34	+12%
	Канцелярия собрания	24 / 29	+5	+22%
	ИТ	57 / 70	+13	+22%
	Коммуникация	39 / 59	+20	+50%
ФИНАНСОВАЯ	Финансовый менеджер	90 / 68	-22	-25%
	Бухгалтер	392 / 304	-88	-22%
СОЦИАЛЬНАЯ	Социальный	531 / 566	+36	+7%
	Защита детей	95 / 122	+27	+28%
	Образование и культура	210 / 214	+4	+2%
ЭКОНОМИКА	Дороги и транспорт	18 / 43	+25	+144%
ПРОЧЕЕ	Недвижимость и закупки	30 / 54	+24	+80%
	Внутренний контроль, надзор	46 / 68	+22	+48%
ВСПОМОГАТЕЛЬНЫЙ ПЕРСОНАЛ	Рабочие	661 / 586	-75	-11%
<b>ВСЕГО</b>		<b>2984 / 2747</b>	<b>-237</b>	<b>-8%</b>

самоуправлений, объединение не противоречит Конституции и при изменении административно-территориального порядка единицы самоуправления правительство республики учитывало важные и целесообразные обстоятельства и не исходило из недопустимых фактов.

С учетом новых объединившихся МСУ были образованы новые ассоциации местных самоуправлений. Согласно Закону об ассоциациях местных самоуправлений (принят в 2002 году, действует с изменениями от 2018 года), в Эстонии могут организовываться уездные, областные и национальные ассоциации местных самоуправлений. Целью национальной ассоциации является содействие общему развитию местного самоуправления посредством совместной деятельности местных органов власти, представление его членов и защита их общих интересов, а также содействие сотрудничеству. Такой национальной ассоциацией является Союз эстонских городов и волостей<sup>67</sup> — общегосударственный союз для представления интересов своих членов, развития системы самоуправления (в том числе согласование законопроектов, переговоры по вопросам государственного бюджета и бюджетов местных самоуправлений).

К моменту упразднения уездного управления в Эстонии сложилась модель, при которой формиру-

ющие политику (министерства) и реализующие политику (уездные управы) структуры находились в различных цепях управления. Планирование на государственном и местном уровнях было не связано между собой, не достигался регионально-политический баланс интересов государства и МСУ. В результате реформы уездных управ с 1 января 2018 года они прекратили свою деятельность, и их функции были распределены между отраслевыми министерствами и местными самоуправлениями. Однако были сохранены уезды в качестве административных единиц, в которых государство предлагает своим жителям необходимые услуги в государственных домах (riigimajad). Чтобы было более понятно, что

произошло в ходе этой реформы, отметим, какие функции были перераспределены после упразднения уездных управ и что такое «государственные дома».

Министерствам были переданы такие функции уездных управ, как надзор за учебными заведениями, образовательно-организационные задачи, выдача лицензий в социальной сфере, надзор, сбор статистики (Департамент социального страхования), надзор за общественным транспортом, земельные процедуры, анализ работы с молодежью, программы и выделение пособий, надзор за процедурами, связанными с народонаселением, и экзамены; надзор за библиотеками; организация выборов; надзор за административными актами МСУ; составление планировок и надзор за планировками МСУ; координация программ регионального развития; консультирование МСУ; объединение МСУ, изменение границ населенных пунктов; задачи реформы собственности и держателя земельной ипотеки.

Местным самоуправлениям были переданы процедуры, связанные с народонаселением (МСУ уездного центра); организация общественного транспорта через Центры общественного транспорта (МСУ); деятельность по развитию уезда — составление стратегии развития уезда, внешнее сотрудничество, проекты развития и пр. (МСУ совместно); развитие здоровья и координация сотрудничества в сфере безопасности уезда (МСУ совместно); задачи культурной сферы (МСУ совместно); работа смотрителя острова

<sup>67</sup> Официальный сайт Союза эстонских городов и волостей. <https://www.elvl.ee/>

(МСУ); организация выборов (комиссии МСУ); заключение договоров по организации патронатного ухода (МСУ). Услуги для жителей были сохранены, а доступность их повышена за счет сотрудничества разных учреждений.

Реформа предполагала и совместную деятельность разных МСУ по развитию уездов, а именно: развитие здоровья и координацию сотрудничества в сфере безопасности уезда (составление профиля здоровья и благополучия, реализация действий по поддержке здоровья населения, координация сетевой работы в уезде и работы совета по безопасности уезда); развитие культурной сферы (организация работы уездной комиссии по проведению праздников песни и танца, сотрудничество уездных учреждений культуры, совместные действия, анализ по сферам, сбор и предоставление информации). Реформа определила, что для выбора органа сотрудничества для деятельности по развитию уезда и утверждения стратегии развития уезда необходимо одобрение не менее 2/3 МСУ, куда входит как минимум 2/3 жителей уезда и должна входить также единица местного самоуправления, являющаяся уездным центром.

Сотрудничество осуществляется в так называемых государственных домах, где могут находиться разные службы (служба обслуживания клиентов, служба по безработице, Департамент здоровья, Департамент окружающей среды, Земельный департамент, Департамент охраны памятников старины, Центр народной культуры, Сельскохозяйственный департамент, Ветеринарно-продовольственный департамент, Департамент шоссежных дорог, Департамент защиты прав потребителя, банки и другие службы). В государственных домах создаются и дистанционные рабочие места. Создание дистанционных рабочих мест рассматривается в реформе как дополнительная возможность, а не альтернатива выводу учреждений.

Кроме того, планировалось создание государственных рабочих мест в регионах путем вывода части государственных учреждений и подразделений из столицы. По оценкам Министерства финансов, в 2018 году имелся достаточный потенциал для вывода из Таллина центральных учреждений или их подразделений и следовало бы рассмотреть полный или частичный вывод из столицы 35 учреждений. Правительством планировалось перевести в регионы 1000 государственных рабочих мест [Тыэметс, 2018].

### **Предварительные итоги административной реформы в Эстонии**

После проведения реформы Министерство финансов подготовило отчетные документы и обзоры о подготовке, ходе и результатах реформы. Руководитель отдела регионального администрирования Вяйно Тыэметс в своем отчете отметил, что некоторые инициативы не нашли политической поддержки и не были реализованы. Например, планировалось рассмотреть формулу распределения фонда вырав-

нивания, чтобы сократить демотивирующее влияние формулы. Однако эта идея не нашла поддержки. В настоящее время в Эстонии разрабатываются подходы по применению критерия периферийности в фонде выравнивания и рассматриваются возможности увеличения фискальной автономии местных самоуправлений [Тыэметс, 2018].

В отчете о результатах реформы были выделены «уроки реформы» [Тыэметс, 2018]. Считаем весьма уместным привести некоторые выдержки из этих «уроков», так как они показательны в отношении анализа контекстуальных факторов реформы:

- урок политикам: имей смелость принимать решения и будь выше сиюминутной выгоды политической партии;
- не следует недооценивать эмоциональный аспект;
- недоверие между партнерами делает проведение реформы сложным;
- результат реформы предопределяет поставленный критерий;
- продуманный и ясный закон уменьшит напряженность и споры;
- никогда не бывает много открытого общения и объяснений, направленных на каждого.

В данном разделе мы говорим именно о предварительных итогах, так как укрупнение муниципалитетов и совершенствование системы управления на местном уровне рассматривалось лишь как первый этап реформы местного самоуправления.

В 2020 году в Эстонии началась реформа другого уровня — реформа государственного управления и государственной службы. Было объявлено, что государство как работодатель заинтересовано в достижении гармонии потребностей и возможностей в управлении людскими ресурсами и в содействии достижению национальных целей.

### **Государственная реформа Эстонии**

Реформа направлена на разрешение назревшего противоречия между возрастающими ожиданиями граждан в отношении государства, высококачественных государственных услуг и возможностями государства по их удовлетворению в условиях ограниченных ресурсов, неблагоприятных демографических тенденций, дефицита бюджета<sup>68</sup>. Важнейшие события государственной реформы Эстонии представлены в **таблице 1**.

После принятия Плана государственных реформ (2017 год) в 2018 году около тридцати предпринимателей создали Фонд государственной реформы (сроком на один год) и внесли деньги для покрытия операционных расходов, чтобы сформулировать концепцию государственной реформы для обновления эстонского государства. Государственная реформа Эстонии в широком понимании, по версии Фонда,

<sup>68</sup> Rahandusministeerium. <https://www.rahandusministeerium.ee/et/riigivalitsemise-reform>

Таблица 1. Важнейшие события государственной реформы Эстонии

Table 1. Major events of the Estonian state reform



означает реорганизацию государственных органов, пересмотр функций и услуг, корректировку механизмов действия<sup>69</sup>. Фонд государственной реформы сформировал следующие приоритеты: качественные открытые услуги; действенная реализация и воплощение в жизнь политики государства; доступное государство; профессиональное управление человеческими и иными ресурсами; продуктивное воплощение государственной реформы. Было представлено 67 предложений, сосредоточенных на трех крупных темах: законодательная власть и представительные собрания; исполнительная власть и судебная власть; конституционные институты<sup>70</sup>. Согласно предложениям Фонда государственной реформы, в течение последующих восьми лет в ходе реформ чиновничество должно сократиться на 50%. В поддержку кажущейся радикальной реформы был приведен пример Новой Зеландии, где в 1988–1994 годах количество работников общественного сектора сократили с 88 000 до 37 000 человек. Результатом работы Фонда государственной реформы стала разработка концепции государственной реформы.

69 Перевод с эст. – Прим. авт. Riigireform on üldmõiste, tähistamaks riikluse moderniseerimist, sealhulgas ja eriti avaliku võimu moderniseerimist. Riigireform on avaliku võimu organisatsiooni ümberkorraldamine koos avaliku võimu poolt täidetavate funktsioonide ja teenuste revisjoniga ning toimemehhanismide korrigeerimisega. <https://www.err.ee/831338/28-tuntud-ettevotjat-asutasid-riigireformi-esilekutsumiseks-mottekoja>

70 Фонд государственной реформы: половину госчиновников следовало бы сократить. 29.10.2018 <https://rus.postimees.ee>

В коалиционном договоре Центристской партии, партии «Отечество» и ЕКРЕ по поводу государственной реформы записано:

- на период 2019–2023 годов государственная реформа становится одной из политических целей;
- будет пересмотрен Закон о выборах в парламент, уравнено количество мандатов в избирательных округах;
- считается необходимым проведение дополнительного анализа системы э-выборов, а также проведение независимого международного аудита;
- основные принципы политики гражданства и языка не меняются.

Утвержденные цели и задачи представлены на **рисунке 12**.

Обновление государственного управления должно стать способом мышления, быть более гибким, легко адаптируемым к изменениям и более ориентированным на человека. Государственный сектор не должен быть чрезмерным бременем для налогоплательщика, а экономика государственного сектора должна быть эффективной. С этих позиций было предложено реорганизовать деятельность правительства, чтобы государство предоставляло высококачественные государственные услуги и смогло передать часть государственных услуг частному сектору.

В стратегической перспективе Эстония должна стать:

- ориентированной на будущее;
- гибкой и активной;
- ориентированной на нужды людей;
- регионально сбалансированной.



Рисунок 12. Государственная реформа: цели и задачи\*

Figure 12. State reform: goals and objectives

**ЭФФЕКТИВНАЯ РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕФОРМЫ**

- у правительства есть целостная программа реформ, а также межведомственные цели, графики действий с назначенными ответственными;
- план действий обеспечивает баланс между краткосрочными и долгосрочными движениями; участники реформы и целевые группы понимают необходимость перемен и разрабатывают планы;
- у правительства запланированы меры, чтобы справиться с негативными последствиями; оцениваются результаты и влияние запущенных инициатив.

**ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ И ДРУГИМИ РЕСУРСАМИ**

- культура управления поддерживает критический анализ и новые идеи, инновации становятся новой операционной системой управления;
- государственные служащие – как руководители, так и сотрудники более низкого уровня – профессиональны и эффективны;
- государственная служба является открытой, для которой характерна ротация людей как в органах государственной власти, так и между секторами;
- цели организаций государственного сектора ясны, и руководителям предоставляются необходимые права наряду с обязательством достигать поставленных целей;
- инновационные модели и системы управления способствуют достижению целей.

**КАЧЕСТВЕННЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ**

- основные государственные услуги одинакового качества для всех и одинаково доступны по всей Эстонии;
- способность местных органов власти предоставлять услуги отвечает требованиям законодательства и потребностям сообществ;
- при предоставлении согласованного объема и качества услуг четко определено разделение ролей на уровне штата и МСУ;
- модель финансирования услуг позволяет людям как можно лучше выполнять свои обязанности и осуществлять свои права;
  - граждане, НПО и (социальные) предприятия участвуют в разработке, предоставлении и оценке государственных услуг.

**РАЗРАБОТКА И РЕАЛИЗАЦИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ ПОЛИТИКИ**

- правительство способно предвидеть будущие вызовы и быстро разрабатывать и осуществлять политику;
- движение к целям поддерживается функционирующей системой стратегического управления и бюджетирования на основе деятельности, правительство может (пере)распределять ресурсы;
- управление является последовательным и гибким, характеризуется стилем руководства на политическом уровне и беспрепятственным сотрудничеством на административном уровне; научно обоснованная политика;
- основное внимание уделяется достижению и оценке воздействия, а не отчетности, основанной на результатах (например, количество законопроектов);
- управление является демократическим и инклюзивным: граждане, ассоциации и парламент играют реальную, а не формальную роль в формировании политики;
- административная нагрузка на бизнес и граждан снижена.

**ДОСТУПНАЯ И ХОРОШО СФОРМИРОВАННАЯ СТРАНА**

- отношение государственных служащих к общей численности занятых остается на том же уровне, что и численность населения трудоспособного возраста;
- у правительства есть стратегия выхода из зависимости от грантов ЕС;
- электронные решения делают управление проще и дешевле;
- сам государственный сектор имеет хорошо функционирующую организацию службы поддержки;
- государственные закупки эффективны и поддерживают достижение политических целей.

\* Радар государственной реформы. Официальный сайт фонда госреформы Riigireformi radar. <https://www.reformiradar.ee/radarist/>

В ходе реформы планируется *реструктуризация государственных органов*. В качестве серьезной проблемы государственного управления Эстонии рассматриваются *проблема фрагментации, бюрократия и конкуренция за бюджетные ресурсы*. Это, в свою очередь, привело к отсутствию внимания к стратегическим межправительственным мероприятиям, а также к дублированию и неэффективности использования ресурсов. Реформа направлена на достижение более эффективного и результативного

выполнения государственных задач, более качественного предоставления государственных услуг, более гибкой и менее бюрократической организации работы государственного сектора, сокращение расходов государственного сектора. Соответствующая адаптация органов государственного управления и гибкость позволят увеличить их способность справляться со сложными задачами, обусловленными неблагоприятными демографическими тенденциями и увеличивающимися бюджетными расходами. Пла-

нируется постепенно расширить функции местных органов власти в целях повышения их потенциала и компетенции в организации местной жизни.

В пояснительной записке к проекту постановления Рийгикогу «О проведении государственной реформы» отмечается, что Эстония как маленькая страна не должна распылать управление на большое количество государственных учреждений, а должна быть направлена на отраслевую консолидацию государственных учреждений. Реструктуризация государственных органов в 2020 году началась по следующим областям: образование, транспорт, земля, планирование и региональное развитие, сельское хозяйство и продовольствие, а также окружающая среда. Она заключается в оптимизации процессов и консолидации служб поддержки (объединения учреждений с аналогичными областями и целевыми группами клиентов) с целью более ресурсоэффективного управления государственными учреждениями; улучшения качества государственных услуг; сокращения числа задействованных субагентств; сокращения количества контактов с государственными органами для решения аналогичной проблемы. Это снижает административную нагрузку и на учреждения, и на клиента.

Ожидается, что объединение учреждений улучшит доступность услуг, поскольку в объединенном учреждении в большей степени, чем раньше, основные процессы и предоставление услуг будут поддерживаться ИТ-решениями. Эффективное управление ресурсами будет достигнуто за счет увеличения бюджета, более гибкого использования ресурсов и экономии на административных расходах. Затраты на персонал и управление будут сокращены за счет оптимизации работы, консолидации вспомогательных мероприятий, улучшения и оцифровки рабочих процессов, оптимизации активов, снижения уровней управления и бюрократии, а также оптимизации управления инвестициями в сфокусированных областях. Более крупные организации позволяют уделять внимание и вопросам развития персонала внутри организации, который выполняет вспомогательные функции. Слияние учреждений позволит решить проблему чрезмерной зарегулированности, множественности и запутанности норм, директив, распоряжений и регламентов. Таким образом, планируется улучшить качество обслуживания людей, сделать обслуживание более удобным, гармонизировать качество предлагаемых услуг по регионам и предоставлять больше услуг за ту же стоимость.

*Реформа затрагивает и Рийгикогу*, в частности, она направлена на то, чтобы Рийгикогу для реализации своих конституционно установленных полномочий еще шире использовал средства контроля за исполнительной властью, обеспечивая реализацию целей и политики, утвержденных парламентом. Планируется более сбалансированное участие оппозиции в политических решениях, что рассматривает-

ся как часть принципа консенсуса. Для достижения рассмотренной задачи не планируется увеличение количества депутатов Рийгикогу, но планируется расширить и повысить компетентность и профессионализм сотрудников в структурах, поддерживающих работу парламента, что позволит улучшить качество решений Рийгикогу. Планируется шире использовать возможности экспертного сообщества — опытных и авторитетных государственных служащих, представителей частного и третьего секторов, а также других беспристрастных экспертов, чьи отраслевые знания внесут значительный вклад в расширение возможностей членов Рийгикогу. Еще одно изменение касается выборов в Рийгикогу. После административной реформы местного самоуправления размер избирательных округов будет скорректирован и сделан максимально сопоставимым для достижения лучшего регионального баланса в составе Рийгикогу.

Одной из важнейших задач реформы является «нулевая бюрократия», то есть уменьшение административного бремени и бюрократии, упрощение и оптимизация процессов работы и обслуживания. Государство должно стать хорошим партнером для предпринимателей и создать разумные условия труда для своих сотрудников. Еще в 2015 году около 40 коммерческих организаций представили государству более 200 предложений по снижению нагрузки на компании при работе с государством. Реализация этих предложений контролируется целевой группой по «нулевой бюрократии»<sup>71</sup>. В основе «нулевой бюрократии» лежит требование одноразового запроса данных, которое закреплено постановлением правительства Эстонии «Организация услуг и основы управления информацией» (от 25 мая 2017 года). Это требование позволило значительно сократить объем технической работы, выполняемой людьми, благодаря развитию перекрестного использования баз данных из разных источников.

Для реализации мероприятий Плана действий по государственной реформе на 2019–2023 годы в феврале 2020 года в Эстонии был создан Координационный совет по государственной реформе при правительстве республики (постановление правительства республики «Создание Совета по правительственной реформе при правительстве республики» от 27 февраля 2020 года № 66<sup>72</sup>). Задача координационного совета состоит в том, чтобы анализировать, искать решения и дополнять план действий по государственной реформе и контролировать выполнение мероприятий.

Следует отметить, что новая государственная реформа — весьма транспарентный процесс с привлечением широкого круга заинтересованных. На странице

71 См. подробнее: <https://www.mkm.ee/et/nullburratia>

72 Vabariigi Valitsuse riigireformi koordinaatsioonikogu moodustamine Vastu võetud 27.02.2020 nr 66. <https://www.riigiteataja.ee/akt/303032020003>

реформы в интернете представлены: подробная информация о подготовке и ходе реформы, принятых документах, методология анализа правовых форм и задач государственных органов (AS Pricewaterhouse Coopers Advisors в сотрудничестве с Центром политических исследований PRAXIS), инструменты разных оценок государственного управления, руководство по реформе, отчеты о достижении целей и проблемах и другие важные материалы. Пока рано подводить какие-то итоги, но следует отметить, что в «Обзоре правительства республики о реализации программы действий в 2019 году»<sup>73</sup> уже отмечены изменения в структуре и задачах отдельных министерств и ведомств, в системе взаимодействия центральных и местных институтов управления.

Одновременно с государственной реформой в настоящее время в Эстонии идет обсуждение Стратегии «Эстония-2035». Это долгосрочная межотраслевая стратегия развития страны, которая устанавливает приоритетные цели, ключевые показатели и фискальную структуру. Стратегия «Эстония-2035» станет основой для разработки и реализации других стратегий. Первый вариант проекта был завершён по состоянию на начало апреля 2020 года, но этот проект еще дорабатывается и должен пройти многочисленные обсуждения и согласования. Для всех жителей Эстонии была открыта возможность представить свои предложения для определения будущего страны — опрос «Скажите, в какой Эстонии вы хотите жить в 2035 году». Результаты опроса, проведенного 22 апреля — 10 мая 2019 года (опрошено 13 903 участника, 95 % из которых живут в Эстонии; 56 % женщин и 44 % мужчин; 74 % на эстонском родном языке, 22 % на русском родном языке), показали, что люди хотят увидеть Эстонию в 2035 году прежде всего безопасной, свободной, естественной, открытой и ориентированной на людей<sup>74</sup>.

Обсуждение стратегии, предложения и обоснования представлены на сайте Стратегии «Эстония-2035»<sup>75</sup>. Стратегия отражает основные области будущих внутренних реформ: экономика и климат; пространство и мобильность; государственное управление; навыки и рынок труда; здоровье и социальная защита, а также отражает глобальные цели ООН в области устойчивого развития и цели политики Эстонии в Европейском союзе<sup>76</sup>.

73 Ülevaade vabariigi valitsuse tegevusprogrammi täitmisest 2019. Aastal. – 36 c. [https://www.valitsus.ee/sites/default/files/valitsuse\\_tegevusprogrammi\\_taitmise\\_aruanne\\_2019\\_loplik\\_19.12.19.pdf](https://www.valitsus.ee/sites/default/files/valitsuse_tegevusprogrammi_taitmise_aruanne_2019_loplik_19.12.19.pdf)

74 Eesti-2035. Heleri Reinsalu. Riigikantselei Strateegiabüroo, detsember 2019. [https://www.hm.ee/sites/default/files/1\\_valdkondad-eylene\\_strateegia\\_ee2035\\_heleri\\_reinsalu\\_2019.12.05.pdf](https://www.hm.ee/sites/default/files/1_valdkondad-eylene_strateegia_ee2035_heleri_reinsalu_2019.12.05.pdf)

75 Резюме предыдущих обсуждений, различные справочные материалы и презентации см. здесь: <https://www.riigikantselei.ee/et/valitsuse-toetamine/strateegia-eesti-2035/materjalid>

76 <https://www.riigikantselei.ee/et/Eesti2035>

Подводя итоги, отметим глубокую трансформацию подходов к государственному управлению, роли и значения местного самоуправления, механизмов взаимодействия государства, общества, бизнеса, неправительственного сектора в Эстонии. Реформы (которые уже проведены, которые еще идут и которые намечены) жидутся на серьезном осмыслении, основанном на принципах рациональности демографических, экономических, социокультурных, политических процессов, произошедших в Эстонии с 1990-х годов.

### Цифровая трансформация государственного управления

«Эстонская мечта — иметь как можно меньше государства, но столько, сколько необходимо. Благодаря электронным решениям общение с государством является быстрым и удобным для всех, и в результате наша страна становится более эффективной»<sup>77</sup>.

Цифровизация госуправления в Эстонии является частью цифровизации всего общества и не является самоцелью только государства. Это связано с устойчивым пониманием госуправления в координатах сервисной модели как системы предоставления услуг населению, выражения интересов граждан и создания условий для их благополучия.

Цифровая трансформация Эстонии основывается на четырех ключевых решениях: электронная идентификация; услуги на основе взаимодействия; охрана и безопасность; цифровизация здравоохранения. Каждый эстонец, независимо от его местонахождения, имеет цифровую идентификацию, выданную государством. Каждый человек может предоставить цифровые подписи, используя свою ID-карту, Mobile-ID или Smart-ID, чтобы безопасно идентифицировать себя и пользоваться электронными услугами. ID-карта — это не только удостоверение личности с фотографией, она обеспечивает цифровой доступ ко всем безопасным электронным услугам Эстонии. 98 % населения имеют ID-карту и 67 % населения регулярно ее используют<sup>78</sup>. ID-карта — это и проездной билет для граждан Эстонии, и карта национального медицинского страхования, и удостоверение личности при входе на банковские счета, и карта для цифровых подписей, для э-голосования, проверки медицинских записей, подачи налоговых деклараций, претензий, получения электронных рецептов и др. Благодаря ID-карте Эстония обладает одной из самых совершенных систем цифровой подписи в мире. В настоящее время цифровых подписей в Эстонии использовано больше, чем в остальной части Европейского союза. Имея эстонскую ID-карту, любой предприниматель может открыть фирму через интернет. Система также распознает ID-карты Бельгии, Португалии, Литвы и Финляндии.

77 <https://e-estonia.com/solutions/>

78 <https://e-estonia.com/solutions/e-identity/id-card>

Выделим следующие этапы формирования цифрового общества и электронного правительства Эстонии.

1994 год — принят первый проект «Принципов информационной политики Эстонии», хотя Стратегический план развития информационных технологий был утвержден парламентом лишь 4 года спустя. ИТ-технологии были признаны важнейшим условием решения проблем, стоящих перед обществом. 1% ВВП был выделен в качестве государственного финансирования ИТ.

1996 год — запуск инициативы «Прыжок тигра» (общенациональная инициатива по развитию ИТ-инфраструктуры) с целью догнать Запад, обновив местную ИТ-инфраструктуру, и установить навыки работы с компьютером в качестве приоритета в школах. В результате 90% населения начали регулярно пользоваться интернетом, а Эстония стала страной № 1 в индексе цифрового развития. В этом же году была реализована первая электронная банковская услуга (решения для онлайн-банкинга были разработаны частными банками), что решало проблему низкой плотности населения и, соответственно, высокой стоимости общенациональной сети банковских представительств. В результате качественные услуги электронного банкинга стимулировали людей выходить в интернет, внедрять государственные электронные решения и впоследствии — использовать электронный идентификатор.

2000 год — первое заседание электронного кабинета министров. Были созданы база данных и планировщик для оптимизации государственных процессов принятия решений с целью сокращения правительственной бюрократии, превращения электронных решений в процесс принятия решений. В результате средняя продолжительность заседаний правительства Эстонии была сокращена с четырех-пяти часов до 30 минут. В этом же году была создана электронная налоговая система. Налоговая декларация онлайн была введена с целью максимизации государственных налоговых поступлений для поддержки растущих потребностей развивающегося общества. Декларирование налогов теперь занимает около трех минут онлайн, и 98% налогоплательщиков декларируют свои доходы в электронном виде.

2000 год — внедрена система электронной парковки, которая позволяет водителям оплачивать городскую парковку с помощью мобильного телефона. Это позволило решить проблему управления растущим движением в густонаселенных городских районах и создания современной и недорогой парковочной инфраструктуры. Теперь 90% платы за парковку вносятся с помощью мобильных телефонов, эстонское решение *m-parking* было применено в разных странах.

2001 год — внедрена система X-Road (распределенный слой обмена данными для регистров и информационных систем). Перед Эстонией стояла проблема ограниченных ресурсов для создания нацио-

нальной интеграционной платформы – требовалось снижение затрат на обмен данными. Также требовалась защита утечки открытых данных из существующих незащищенных баз данных. В результате X-Road позволила национальным информационным системам государственного и частного секторов объединяться и работать во взаимодействии. Обеспечивается это с помощью программного решения X-Road® и эстонской среды X-tee<sup>79</sup>. X-Road® и X-tee — основа электронной Эстонии. 99% государственных услуг доступно онлайн 24/7. X-Road ежегодно экономит для Эстонии более 844 лет рабочего времени<sup>80</sup>. Сегодня эта система реализуется в Финляндии, Кыргызстане, Исландии, Японии, на Фарерских островах и в других странах. Технологии, основанные на опыте Эстонии, были внедрены в Украине и Намибии. Особенностью X-Road® является возможность объединения двух независимых э-систем на основе федерации. Члены федеративных экосистем могут использовать сервисы друг друга. Федерация обеспечивает простой и безопасный обмен данными между этими экосистемами. Такая федерация была создана в феврале 2018 года между Эстонией и Финляндией.

2002 год — внедрены электронный идентификатор и цифровая подпись как основы цифровой идентификации и обязательного удостоверения личности. Это позволило достоверно определить и связать место жительства с использованием государственных и частных электронных услуг. В настоящее время 98% эстонцев имеют ID-карту, цифровые подписи экономят 2% ВВП ежегодно. В этом же году был запущен проект э-школы ([www.ekool.ee](http://www.ekool.ee)). К цифровой среде подключено более 95% школ. Ведется полноформатный школьный дневник, включая связь «родитель — школа», расписание уроков, домашние задания, оценки.

2005 год — введено э-голосование, обеспечившее максимальную доступность голосования на выборах. На выборах 2014 года в Европарламент доля онлайн-голосования составила 24%. В этом же 2005 году начало формироваться *э-правосудие* — автоматизированный судебный процесс и средства электронной связи. Была разработана центральная информационная система e-File<sup>81</sup>, которая объединила информационные хранилища, ранее функционирующие независимо друг от друга. E-File предоставляет обзор всех этапов уголовных, административных, гражданских процедур, судебных решений и процессуальных действий всем заинтересованным сторонам. E-File была внедрена Центром регистров и информационных систем (RIK<sup>82</sup>), который и се-

79 Data Exchange Layer X-tee. <https://www.ria.ee/en/state-information-system/x-tee.html>

80 <https://e-estonia.com/solutions/interoperability-services/>

81 <https://www.rikee/en/international/e-file>

82 Court Information System. <https://www.rik.ee/en/international/court-information-system>



годня отвечает за разработку, администрирование и обслуживание системы. Как интегрированная система, e-File обеспечивает одновременный обмен информацией между информационными системами различных сторон: полицией, прокуратурой, судами, тюрьмами, надзором за условно-досрочным освобождением, судебными исполнителями, системой юридической помощи, Налогово-таможенным департаментом, государственным центром обслуживания акций, юристами и гражданами.

2006 год — запущена Судебная информационная система (KIS), предлагающая единую информационную систему для всех типов судебных дел в эстонских судах первой и второй инстанций и Государственном суде. KIS позволяет регистрировать судебные дела, слушания и решения, автоматически распределять дела между судьями, создавать повестку, публиковать решения на официальном сайте и собирать метаданные. KIS последнего поколения включает новые классификаторы, основанные на потребностях судов, например, типы дел, категории дел и подкатегории. Как инструмент для судей, KIS второго поколения представляет собой ценную эволюцию с поисками, основанными на этапах разбирательства, выдачей напоминаний и мониторингом времени, проведенного на каждом этапе. Решения в области электронного правосудия представлены на сайте <https://www.rik.ee/en/international>. Электронные решения позволяют Эстонии быть включенной в систему *CEPT*<sup>83</sup> — международную информационную систему для инициирования и мониторинга трансграничного исполнительного производства. Этот инструмент трансграничного правоприменения позволяет гражданам Европейского союза, предприятиям и судебным исполнителям отправлять запросы, заявки и соответствующие документы и данные в электронном виде в другие государства — члены ЕС. Инструмент дополняется многоязычным пользовательским интерфейсом для обеспечения доступа к трансграничному правосудию для граждан и предприятий ЕС.

2007 год — согласованы усилия по повышению кибербезопасности, безопасности ИТ. В апреле 2007 года Эстония подверглась крупнейшей организованной кибератаке. Для сдерживания этой новой угрозы было необходимо международное сотрудничество. Эстония стала одной из ведущих стран в области кибербезопасности. Центр передового опыта совместной киберзащиты НАТО и ИТ-агентство ЕС находятся в Таллине.

2008 год — разработана и внедрена технология блокчейна. Масштабируемая технология блокчейна KSI была разработана эстонскими криптографами в ответ на кибератаки в 2007 году и необходимость уменьшения угрозы манипулирования инсайдерскими данными в эстонских регистрах. Эстония стала пионером технологии блокчейн, и несколько госу-

дарственных реестров стали поддерживаться блокчейном KSI. Технология масштабируемой блокчейн создана для обеспечения целостности данных, хранящихся в государственных хранилищах, и для защиты данных от внешних и внутренних угроз. Эстония стала принимающей стороной Центра передового опыта совместной киберзащиты НАТО и Европейского агентства информационных технологий. Эстонские криптографы изобрели технологию масштабируемой цепочки блоков под названием KSI. KSI Blockchain<sup>84</sup> гарантирует, что сети, системы и данные свободны от компрометации, сохраняя при этом 100% конфиденциальности.

В этом же 2008 году было введено электронное здравоохранение, создана общенациональная система, объединяющая данные медицинских работников Эстонии, с целью повышения качества и эффективности медицинской помощи, оказываемой в рамках государственного медицинского страхования. В результате электронная медицинская карта помогла создать общий профиль каждого пациента, уменьшив бюрократию и предоставив доступ к критически важной информации в чрезвычайных ситуациях.

2010 год — создана система э-рецепта (*E-Precription* — централизованная безбумажная система выдачи и обработки медицинских рецептов). В результате 99% медицинских рецептов стало обрабатываться в интернете, и обычные пополнения, вторичные рецепты могут быть оформлены без предварительной записи. Для обеспечения целостности полученных электронных медицинских записей, а также журналов доступа к системе используется технология блокчейна KSI. Решения в области цифрового здравоохранения разрабатываются компанией Nortal<sup>85</sup>, на сайте которой представлена вся система цифрового здравоохранения. Эффективна и *э-скорая помощь* (*e-Ambulance*) — это решение для быстрого реагирования. В течение 30 секунд происходит обнаружение и размещение телефонного звонка для машины скорой помощи, которая быстро отправляется в нужную точку. В экстренной ситуации врач может использовать идентификационный код пациента для считывания срочной информации. Сегодня в Эстонии 99% пациентов имеют общенациональную цифровую запись. 99% данных о здоровье оцифровано, 99% рецептов — электронные, в здравоохранении 100%-ный электронный биллинг.

2011 год — появились веб-констебли — полицейские, работающие в интернете. Они отвечают на сообщения и письма граждан, отправленные через интернет, проводят обучение как детей, так и взрослых на темы безопасности в интернете. Первый эстонский веб-констебль приступил к работе 1 июня 2011 года. Отметим, что к этому времени в Эстонии уже сложилась э-полиция (*E-Police* — система элек-

83 <https://www.rik.ee/en/international/cept>

84 См. подробнее: <https://guardtime.com/>

85 <https://nortal.com/what-we-do/digital-healthcare/>

тронной полиции Эстонии<sup>86</sup>). Полиция имеет полностью защищенный планшет с док-станцией в каждой патрульной машине и модульное программное решение на базе интернета. Сетевое программное решение предоставляет сотрудникам практически мгновенный доступ к важной информации, такой как место жительства, фотография, номер телефона или данные водительских прав, информация о транспортном средстве, владельце/пользователе и техническом осмотре и даже о том, имеет ли водитель какое-либо зарегистрированное оружие. Система интегрирована с информационной системой Шенгенской зоны, что позволяет видеть, разыскивается ли водитель в другой стране, угнан ли автомобиль. В среднем 20 автомобилей и семь человек, разыскиваемых на международном уровне Интерполом и Шенгеном, ежедневно задерживаются эстонской полицией. В будущем планируется добавить больше услуг, включая визу, информацию о недвижимости и функцию трансграничной базы данных. Например, базы данных Эстонии могут быть доступны в Финляндии, и наоборот. До электронной полиции обработка запросов занимала обычно от 15 до 20 минут, теперь она занимает всего две секунды. Ежедневно в системе э-полиции — 20 тыс. запросов.

2013 год — принята Зеленая книга государственных услуг. Было проведено картирование проблем и решений для развития государственных электронных услуг с целью устранения текущих недостатков электронного государства для обеспечения его устойчивости и будущего развития. В результате было достигнуто лучшее понимание потребностей общества и четкое определение целей и принципов развития электронных услуг.

2014 год — создан электронный портал дорожной администрации (универсальный онлайн-сервис для водителей и владельцев транспортных средств) с целью упрощения и снижения затрат на оказание услуг дорожной администрации. Электронный портал стал предоставлять услуги в шесть раз быстрее, на 20 % дешевле и более прозрачно. В этом же году было создано э-резидентство (*E-Residency* — безграничное цифровое общество для присоединения любого гражданина мира) с целью поиска новых и инновационных способов привлечения международного бизнеса и талантов в Эстонию. Э-резидентство — транснациональная форма цифровой идентификации. Э-резидентом может стать любой человек в мире и, как следствие, получить доступ к бизнес-среде ЕС. Основная причина, по которой э-резиденты присоединяются к этому сообществу, заключается в желании вести онлайн-бизнес, не зависящий от местоположения, которому доверяют, со всеми инструментами, необходимыми для ведения бизнеса в мире. Электронные резиденты могут: создавать (за один день) и управлять неза-

висимой от местоположения компанией онлайн из любой точки мира, подать заявку на ведение банковского счета и провести безопасный электронный банкинг, получить доступ к международным поставщикам платежных услуг (Paypal, Braintree и т.д.), использовать цифровую подпись и электронную передачу документов. Электронные резиденты имеют достаточно низкие затраты на запуск и обслуживание бизнеса, получают членство в ЕС, НАТО, ОЭСР и еврозоне, имеют возможность получить 0 % налогов на реинвестированную прибыль, нулевой риск коррупции и бюрократии. Э-резиденты получают цифровую ID-карту с двумя PIN-кодами для безопасной цифровой аутентификации и цифровых подписей. Безопасные цифровые подписи юридически эквивалентны рукописной подписи и личной идентификации в Эстонии, а также между партнерами по соглашению в любой точке мира. Э-резидентство не дает статуса налогового резидентства, права на проживание в Эстонии и разрешения на въезд в Эстонию или Европейский союз. Э-резидент может удобно и быстро учредить предприятие электронным способом на портале для предпринимателей Электронного коммерческого регистра. Э-резидентство могут получить лица старше 18 лет, без уголовной судимости, по решению эстонской полиции и пограничной службы<sup>87</sup>. С 2014 года граждане 167 стран подали заявки на электронное проживание, и Эстония предоставила электронное резидентство более 45 000 человек из 154 государств<sup>88</sup>. Многие известные стартапы — TransferWise, AdCash, Pipedrive, Monese и Fortumo — появились в Эстонии и существуют здесь по сей день<sup>89</sup>. Развитая система э-резидентства позволила Эстонии говорить о создании первой в мире «новой цифровой нации».

2015 год — Эстония Green-Lights создает первое посольство данных за пределами своих границ с целью обеспечения цифровой преемственности Эстонии и государственности в наихудших сценариях, таких как критические сбои системы или внешние угрозы. Эстония стала первой страной в облаке, а эстонские критически важные базы данных и службы находятся в резервном центре обработки данных в Люксембурге. В 2015 году набирает силу идея «нулевой бюрократии», для реализации которой уже работают э-земельный кадастр, э-нотариус (инструмент для нотариусов, который помогает им получать информацию из разных баз данных для составления договоров, перенаправлять договоры в различные регистры, следить за процессом реализации договоров. Все клиенты могут безопасно получить юридически действительную электронную копию своих договоров на портале для граждан бесплатно).

87 <https://e-estonia.com/solutions/security-and-safety/e-police>

88 <https://estonia.ee/et/e-estii/>

89 <https://transferwise.com/ru/blog/e-residenstvo-kak-rukovodstvo>

86 <https://e-estonia.com/solutions/security-and-safety/e-police>

2017 год — создан NIS X-дорожный консорциум. Северный институт решений для взаимодействия (NIS) обеспечивает разработку и стратегическое управление X-Road и другими решениями для электронного управления. Он был создан для обеспечения функциональной совместимости решений и платформ электронного управления как на национальном, так и на международном уровнях. В результате основанная Эстонией и Финляндией NIS является пионером трансграничных решений для электронного управления, стремясь предоставить общественности более качественный контент и услуги.

2018 год — создана дорожная карта «бесшовных услуг» (система проактивных государственных служб, которые реагируют на жизненные события, требующие минимальной бюрократии) с целью сокращения бюрократии и людских ресурсов для управления основными рутинными государственными услугами. В результате налажены бесперебойные услуги, которые обеспечивают более естественные отношения с государством. Первая «бесшовная услуга» начала действовать уже в 2018 году.

2019 год — разработана Стратегия государственного AI, в которой изложены краткосрочные и долгосрочные цели и задачи использования искусственного интеллекта в государственных и частных службах. Был разработан подробный стратегический план<sup>90</sup> по содействию внедрению решений ИИ в государственном и частном секторах.

2020 год — во время серьезных кризисов, таких как пандемия коронавируса, существует острая необходимость в оперативном принятии решений. Именно поэтому большое количество эстонских ИТ-компаний принимают участие в разработке решений для уменьшения давления на экономику, помощи гражданам посредством анализа данных. Некоторые из мер, выработанных совместно бизнесом и руководством государства:

- онлайн-опросник, разработанный Министерством социальных дел и позволяющий отслеживать распространяемость вируса в Эстонии;
- карта Эстонии, содержащая информацию о количестве заражений в разных частях страны;
- несколько автоматизированных чат-ботов, отвечающих на запросы граждан по наиболее важным вопросам;
- расширение использования удаленного нотариального заверения для минимизации межличностных контактов;
- удаленный поиск и устройство на временную работу для граждан, потерявших работу ввиду коронавируса;
- онлайн-консультация врача посредством ви-

90 [https://www.riigikantslei.ee/sites/default/files/riigikantslei/strategiaburoo/eesti\\_tehisintellekti\\_kasutuselevotu\\_eksperdiruhma\\_aruanne.pdf](https://www.riigikantslei.ee/sites/default/files/riigikantslei/strategiaburoo/eesti_tehisintellekti_kasutuselevotu_eksperdiruhma_aruanne.pdf)

деосвязи для минимизации межличностных контактов<sup>91</sup>.

Кроме упомянутых цифровых решений, отдельно выделим решения в области электронного правительства. Под электронным правительством в Эстонии понимают способ предоставления информации и оказания государственных услуг гражданам, бизнесу и взаимодействие государственных организаций и ведомств как внутри страны, так и на межгосударственном уровне с помощью цифровых технологий. При этом личное взаимодействие между государственными организациями, предоставляющими услуги, и заявителем минимизировано за счет максимально возможного использования информационных технологий. Это приводит к упрощению, улучшению качества, повышению скорости и прозрачности процесса взаимодействия, а также к снижению уровня коррупции<sup>92</sup>.

При внедрении системы э-правительства были определены трудности, связанные с ограниченностью бюджета. Из-за этого сразу отказались от идеи создания большого информационного центра (что требовало бы больших бюджетных затрат), в котором бы хранились и обрабатывались все данные государственного значения и который бы предоставлял весь перечень государственных услуг онлайн. Выходом из ситуации стало *создание децентрализованной системы хранения данных*, объединяющей уже существующие информационные регистры в одну большую сеть<sup>93</sup>.

Различие технологий, использовавшихся для поддержания баз данных в разных ведомствах, привело к необходимости разработки единого стандарта по обмену данными, регулирующего взаимодействие различных информационных систем. Идея электронного межведомственного взаимодействия в Эстонии имеет много общего с европейской программой European Interoperability Framework 2004 года<sup>94</sup> (далее — EIF), разработанной для обеспечения взаимодействия правительств государств — членов ЕС (IDABC<sup>95</sup>)<sup>96</sup> (рисунок 13).

91 <https://e-estonia.com/wp-content/uploads/factsheet-covid19-solutions-200402.pdf>

92 Электронное правительство в Эстонии. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/public-sector/e-government/E-government%20in%20Estonia.pdf>

93 Электронное правительство в Эстонии. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/public-sector/e-government/E-government%20in%20Estonia.pdf>

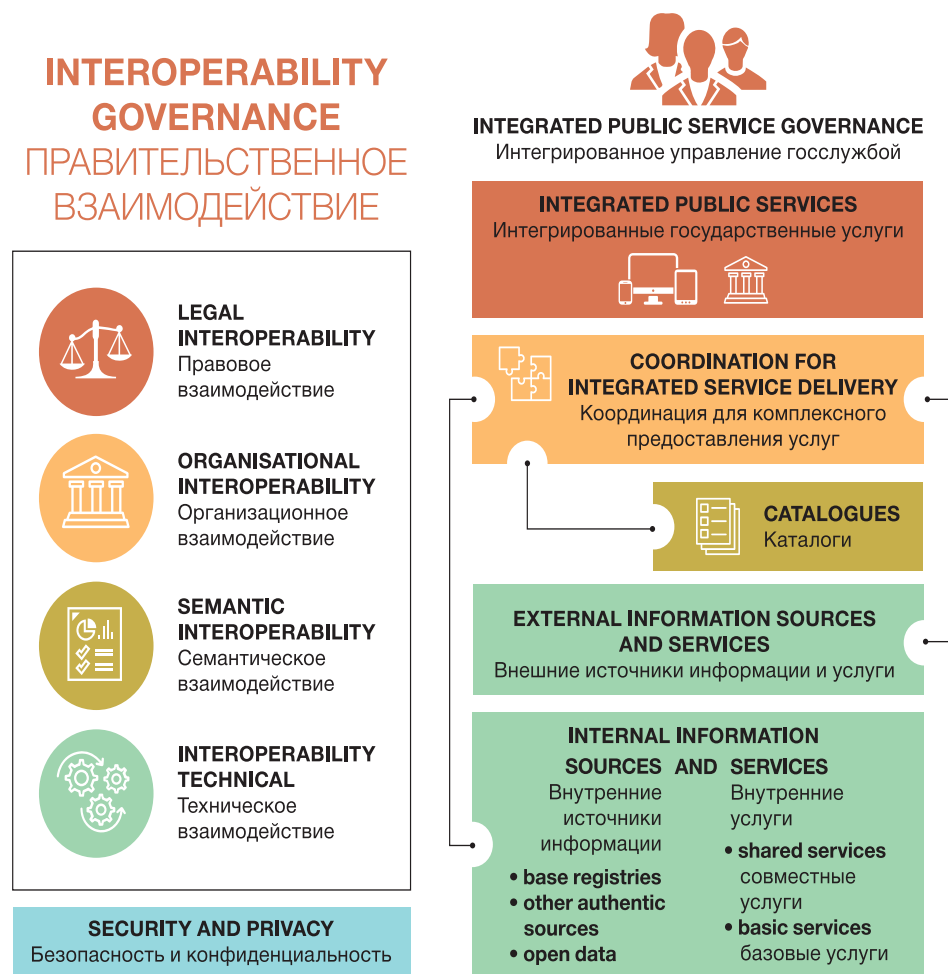
94 Европейская структура взаимодействия (EIF) – это набор рекомендаций, которые определяют, как администрации, предприятия и граждане общаются друг с другом в пределах Европейского союза.

95 IDABC — Interoperable Delivery of European eGovernment Services to public Administrations, Businesses and Citizens programme. <http://ec.europa.eu/idabc/en/chapter/3.html>

96 Электронное правительство в Эстонии. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/public-sector/e-government/E-government%20in%20Estonia.pdf>

Рисунок 13. Концептуальная модель EIF\*

Figure 13. EIF conceptual model



\* The New European Interoperability Framework. [https://ec.europa.eu/isa2/eif\\_en](https://ec.europa.eu/isa2/eif_en)

### Уровни взаимодействия электронного правительства<sup>97</sup>

Уровни, по которым организована модель в Эстонии, несколько отличаются от европейских, но по аналогии с EIF можно выделить следующие: организационный, семантический и технический. Правовое взаимодействие не выносится в качестве отдельного уровня (как это рекомендует EIF), а рассматривается в контексте организационного взаимодействия. При разработке системы большое внимание уделялось взаимодействию на разных концептуальных уровнях, вопросам информационной безопасности. Среди нереализованных на сегодня моментов можно выделить отсутствие четкого разделения сервисов на базовые и агрегированные, что в идеале должно повысить гибкость разработки новых сервисов как правительственными, так и частными организациями, а также недостаточное

<sup>97</sup> Электронное правительство в Эстонии. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/public-sector/e-government/E-government%20in%20Estonia.pdf>

внимание к взаимодействию с правительствами других стран Европы<sup>98</sup>.

*Э-парламентские сессии и э-кабинет.* С 2000 года действует информационная система проведения парламентских сессий, и теперь министрам нет необходимости приезжать на заседание с папками, плотно набитыми разными документами. Эта система полезна не только для министров. Другие официальные лица также имеют доступ к базам данных, возможность ознакомиться с необходимыми материалами и высказать перед заседанием свое мнение. Сам процесс принятия решений стенографируется, и его можно отследить в режиме реального времени. Основная часть парламентской работы также осуществляется через интернет. Парламентскую сессию можно увидеть в режиме реального времени на парламентской странице в интернете. Она полностью совпадает со стенограммой. Все законопроекты, находящиеся в стадии разработки, можно просмотреть через систему *э-законодательства*, начиная с самой ранней стадии создания, и проследить их движение через различные инстанции.

В прямом доступе находятся также реестры документов всех госучреждений Эстонии. Это увеличивает прозрачность государственного аппарата, способствует уменьшению коррупции, так как любое перемещение документов автоматически фиксируется.

Подводя итоги, отметим, что задачей цифровой Эстонии было построить страну с нуля, «зная, что мы не можем позволить себе бюрократию развитой демократии»<sup>99</sup>. Во многом эту задачу удалось решить. Эстония стала одним из первых э-государств, проведя масштабную трансформацию на пути к цифровому обществу. Успехи Эстонии в повышении качества и оперативности предоставления услуг населению, в развитии электронного правительства, оптимизации

<sup>98</sup> Электронное правительство в Эстонии. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/ua/Documents/public-sector/e-government/E-government%20in%20Estonia.pdf>

<sup>99</sup> <https://e-estonia.com/>



внутри- и межведомственной работы государственных органов заметны как гражданам страны, так и международным авторитетным аналитическим структурам.

#### Успехи Эстонии показательны и в других рейтингах:

- № 1 в мире по версии Index Venture 2018<sup>100</sup>. Экономическая среда Эстонии занимает первое место с точки зрения дружелюбия стартапов. Стартапы здесь менее подвержены неудачам, и политика Эстония считается привлекательным местом для бизнеса<sup>101</sup>;
- № 1 в Европе по версии Всемирного экономического форума 2017<sup>102</sup>. По данным Всемирного экономического форума, Эстония является самой предприимчивой страной в Европе, а Северная Европа и страны Балтии являются очагом предпринимательской деятельности<sup>103</sup>;
- № 1 в Европе по версии Фонда Бертельсмана 2019<sup>104</sup>. Ежегодное европейское исследование электронного здравоохранения, проведенное в 2019 году в сотрудничестве с HIMSS (Обществом информационных систем управления здравоохранением) и McKinsey, показало, что Эстония считается ведущей страной в сфере инноваций в области электронного здравоохранения в Европе<sup>105</sup>;
- № 2 в мире по версии Freedom House 2019<sup>106</sup>. Согласно индексу Freedom House 2019, Эстония занимает второе место в мире по свободному интернету после Исландии. Эстония набрала 94 из 100 (Исландия — 95) в индексе «Свобода в сети» в 2019 году, сохранив свой показатель по сравнению с 2018 годом<sup>107</sup>;
- № 16 в мире по версии The E-Government Development Index 2018. Индекс развития электронного правительства — комплексный показатель, характеризующий уровень развития электронного правительства в странах мира. В 2018 году Эстония находилась на 16-м месте с индексом 0.8486<sup>108</sup>.

100 Index Venture 2018. <https://www.indexventures.com/rewardingtalent/ripe-for-change>

101 <https://e-estonia.com/estonia-is-the-best-country-in-the-world-for-start-ups/>

102 Europe's Hidden Entrepreneurs Entrepreneurial Employee Activity and Competitiveness in Europe. World Economic Forum. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Entrepreneurship\\_in\\_Europe.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Entrepreneurship_in_Europe.pdf)

103 <https://estonianworld.com/business/wef-estonia-europes-entrepreneurial-country/>

104 Digital Health Index. Bertelsmann Stiftung. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/our-projects/the-digital-patient/projektthemen/smarthealthsystems/>

105 <https://e-estonia.com/e-health-survey-estonia-leader/>

106 <https://freedomhouse.org/country/estonia/freedom-net/2019>

107 <https://estonianworld.com/security/estonia-has-the-second-freest-internet-in-the-world-freedom-house/>

108 The United Nations E-Government Surveys. United Nations: Department of Economic and Social Affairs Public Institutions. <https://publicadministration.un.org/en/research/un-e-government-surveys>

#### Система государственной службы

Государственная служба в Эстонии рассматривается: 1) как доверительные отношения между государством или местными органами власти, связанные с общественностью или службой, с должностным лицом, которое осуществляет государственную власть; 2) как частнотрудовые отношения государства или местного самоуправления с лицом, выполняющим административные функции по осуществлению государственной власти. Чиновник<sup>109</sup>, неся государственную службу, вступает прежде всего в доверительные отношения с государством. Критерием отнесения сотрудника к государственным служащим является осуществление государственно-властных полномочий. Обслуживающий персонал и временные работники, которые в некоторых странах рассматриваются в качестве гражданских служащих, подпадают под действие других законов.

Основы правового обеспечения государственной службы и регулирования правового статуса государственных служащих составляют около двадцати законов Эстонской Республики<sup>110</sup>.

*Управление и развитие системы государственной службы Эстонии* осуществляет Министерство финансов, а требования к государственным служащим устанавливаются Постановлением Правительства. К таким требованиям относятся:

- требования к образованию, опыту работы и иностранным языкам должностных лиц, необходимые для выполнения служебных обязанностей<sup>111</sup>;
- порядок набора и отбора должностных лиц<sup>112</sup>;
- порядок подготовки должностных лиц<sup>113</sup>;
- порядок установления должностей в государ-

109 Понятие «чиновник» (ametnik) введено в Законе о государственной службе и не несет того негативного контекста, которое имеет слово «чиновник», например, в России.

110 <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013005?leiaKehtiv>; <https://www.riigiteataja.ee/akt/KVS>; <https://www.riigiteataja.ee/akt/122032011010?leiaKehtiv>; <https://www.riigiteataja.ee/akt/123022011008?leiaKehtiv>; <https://www.riigiteataja.ee/akt/104012019011>; <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013006?leiaKehtiv>; <https://www.riigiteataja.ee/akt/127122013033?leiaKehtiv>; <https://www.riigiteataja.ee/akt/112072014146?leiaKehtiv>; <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032019066?leiaKehtiv>; <https://www.riigiteataja.ee/akt/13325132?leiaKehtiv>; <https://www.riigiteataja.ee/akt/JAS>; <https://www.riigiteataja.ee/akt/110072012001?leiaKehtiv>; <https://www.riigiteataja.ee/akt/120032013001?leiaKehtiv>; <https://www.riigiteataja.ee/akt/ProkS>; <https://www.riigiteataja.ee/akt/12769841?leiaKehtiv>; <https://www.riigiteataja.ee/akt/12772547?leiaKehtiv>; <https://www.riigiteataja.ee/akt/12744437?leiaKehtiv>; <https://www.riigiteataja.ee/akt/13255375?leiaKehtiv>

111 <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122012037>

112 <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122012036>

113 <https://www.riigiteataja.ee/akt/125032020006>

ственных органах, порядок классификации служебных должностей<sup>114</sup>;

- порядок составления зарплатных инструкций и определения компонентов заработной платы<sup>115</sup>;
- порядок предоставления данных в государственную базу персонала и базы данных заработной платы и выполнения учетных операций<sup>116</sup>.

При министерстве финансов правительство Эстонии создает Совет по этике государственных служащих, целью которого является укрепление основных ценностей должностных лиц и официальной этики. Основные принципы, которые в своей работе должны учитывать все служащие, указаны в кодексе этики публичной службы<sup>117</sup>.

**Отбор на государственную службу.** Государственным служащим может стать (на конкурсной основе) гражданин Эстонской Республики, имеющий хотя бы среднее образование и полную дееспособность, который говорит на эстонском языке в объеме, предусмотренном законом или на основании закона. Это тот минимум, который зафиксирован в Законе о государственной службе. Требования к образованию, опыту работы, знаниям и навыкам должностных лиц могут устанавливаться и конкретным государственным ведомством, принимающим на работу.

Государственным служащим может стать на конкурсной основе и гражданин другой страны — члена ЕС, однако он может претендовать не на все должности. Имеются некоторые ограничения в отношении должностей, на которых госслужащий имеет право ограничивать общественный порядок и безопасность; должностей, связанных с государственным надзором, национальной обороной, судебной властью, обработкой государственных секретов или секретной иностранной информации и др.

На государственную службу не могут быть приняты:

- лица, имеющие судимость за умышленное совершение уголовного преступления, за преступления против государства;
- лица, лишённые права работать на определенной должности или заниматься определенной сферой деятельности по вступившему в законную силу решению суда;
- родственники должностного лица, непосредственно контролирующего соответствующую должность, а именно: супруг (супруга), или спутник жизни в отношениях, аналогичных браку, или прародитель, родитель должностного лица, или потомок (ребенок и внук, в том числе приемные и усыновленные).

114 <https://www.riigiteataja.ee/akt/108052020036>

115 По ссылке, установленной в онлайн-версии Закона о государственной службе, нам не удалось найти в открытом доступе соответствующее постановление правительства.

116 <https://www.riigiteataja.ee/akt/117042019009>

117 [https://www.rahandusministreerium.ee/sites/default/files/ametniku\\_eetikakoodeks\\_20.02.2017.pdf](https://www.rahandusministreerium.ee/sites/default/files/ametniku_eetikakoodeks_20.02.2017.pdf)

Кадровая политика государства как работодателя была определена в Зеленой книге (утверждена Кабинетом министров в июле 2013 года) и в новой Белой книге по национальной кадровой политике (Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamat). Задача Зеленой книги состояла в том, чтобы определить характер кадровой политики государства как работодателя и первоначально описать проблемы и варианты политики. Затем Кабинет министров поручил Министерству финансов подготовить Белую книгу с описанием целей в области кадровой политики и решений государства как работодателя. Зеленая и Белая книги впервые в Эстонии рассматривают управление человеческими ресурсами в государственном секторе целостно с учетом потребностей и изменений внешней среды госслужбы. Признается, что способность государства адаптироваться к меняющимся обстоятельствам зависит от качества персонала государственного сектора. Поэтому развитие людей и систем управления должно быть осознанным и систематическим.

Понятие «кадровая политика государства как работодателя» относится к управлению трудовыми отношениями людей, работающих в государственном секторе. В Эстонии признают, что концепция является спорной, так как государственный сектор состоит из организаций с различными правовыми статусами и формально работодателями являются руководители организаций. Возможно, было бы более точным говорить о «правительстве как работодателе», но этот подход не распространяется на частные и автономные государственные органы, которые также предоставляют государственные услуги, и на местные органы власти, сотрудники которых тоже являются государственными служащими. Поэтому термин «государство как работодатель» наилучшим образом отражает основную идею Белой книги. В Белой книге также используется термин «национальная кадровая политика», но она не предполагает вмешательство государства в кадровую политику организаций частного и третьего секторов.

Белая книга поддерживает реформу государственного управления как «реформу, сделанную для людей и вместе с ними». Предполагается децентрализованное управление человеческими ресурсами, так как кадровая политика должна дать менеджерам рычаги, необходимые для достижения целей организации. С другой стороны, признается, что у каждой модели есть свои плюсы и минусы. Поэтому Белая книга направлена на уменьшение негативных последствий децентрализованной модели.

Предлагается учитывать следующие принципы кадровой политики:

- управление государственными служащими должно быть открытым и меритократическим, важно обеспечить мобильность людей как внутри государственного сектора, так и между секторами;
- государственная кадровая политика должна по-

мочь сосредоточить внимание на социальных проблемах, а не на институциональных. Следует разумно использовать имеющиеся ресурсы и лучше планировать;

- согласованная кадровая политика должна поддерживать менеджеров, чрезмерно не ограничивать их свободу в управлении и предполагать постепенный переход от регулирования к оказанию поддержки развития.

Основная проблема, на решение которой направлена Белая книга, — это повышение качества персонала на госслужбе. Государство проигрывает в конкуренции за квалифицированный персонал как с частным сектором, так и с третьим сектором, а также с международными организациями. Привлечение наиболее успешных сотрудников в государственный сектор затруднено по причинам плохой репутации государства как работодателя — в первую очередь с точки зрения возможности самореализации и развития госслужащих в профессии и с точки зрения материального содержания. Считается, что имидж государства как работодателя до сих пор не развит и над этим еще придется много работать, чтобы привлечь на государственную службу как лучших выпускников вузов, так и самых опытных работников. Для поддержания конкурентоспособности заработной платы в будущем планируются реструктуризация труда и сокращение штатов. С другой стороны, в некоторых областях, наоборот, необходимо набирать рабочую силу (например, в сфере национальной обороны). Лучший баланс между потребностями и возможностями может быть найден в тесной связи между составлением бюджета и мерами кадровой политики.

Основными характеристиками нового состава государственной службы должны стать открытость, оперативность, эффективность, конкурентоспособность, адаптивность, межведомственная согласованность и согласованность с целями страны и жителей, равное обращение со всеми, гендерное равенство. Белая книга по национальной кадровой политике Эстонии (Riigi kui tööandja personalipoliitika valge raamat) размещена в интернете на эстонском языке<sup>118</sup>.

**Противодействие коррупции в системе государственной и муниципальной службы.** По барометру мировой коррупции организации Transparency International Эстония находится на 18-м месте из 180 стран, а также имеет ранг 73 из 100 (0 — особо коррумпированное, 100 — очищенное от коррупции). По оценке организации MTÜ Korruptsioonivaba Eesti (НКО «Свободная от коррупции Эстония»), которая выступает представителем Transparency International в Эстонии, Эстония за 2019 год улучшила свои позиции слишком незначительно, чтобы говорить о каком-то видимом прогрессе в борьбе с коррупцией.

В Эстонии принят Закон о противодействии коррупции. Также Министерство финансов в 2018 го-

ду выпустило своеобразное пособие с рекомендациями (Avalikustamiseks teenistusülesannetega seotud kingituste ja soodustuste hea tava)<sup>119</sup> о том, как государственным служащим следует реагировать на подарки и различные льготы. Для государственных служащих Эстонии на основе Кодекса этики госслужащего<sup>120</sup> разработано учебное пособие по этике<sup>121</sup>. В нем указано, что для государственного служащего общественные интересы должны быть выше своих собственных. Для государственного служащего хорошим решением обычно является решение, которое устанавливает правильный баланс между различными конкурирующими ценностями, является законным, разумным и справедливым и отвечает общественным интересам. Сомнения в понятии «надлежащее поведение» предлагается разрешать, сосредоточившись на роли госслужащего, основанной на доверии. Это помогает понять, какие этические стандарты поведения ожидают от госслужащих общество, правительство, коллеги. Достойный государственный служащий обеспечивает доверие общества к осуществлению государственной власти и к деятельности госслужащих<sup>122</sup>. Это возможно, если:

- информация, власть и ресурсы используются только для осуществления государственной власти;
- конфликты личных интересов и обязанностей исключаются, а если возникают, разрешаются в общественных интересах;
- соответствующие учреждения осведомлены о мошенничестве, коррупции и других серьезных проступках.

*Оценки Moneyval.* Говоря о коррупционной составляющей и мерах по противодействию коррупции, считаем целесообразным сказать о Комитете экспертов Совета Европы по оценке мер по борьбе с отмыванием денег и финансированию терроризма (Moneyval). Комитет на международном уровне оценивает страны на предмет риска отмывания денег. Оценка Moneyval важна для всех мировых финансовых институтов. Ранее Эстония уже оценивалась Moneyval. Были отмечены факты отмывания денег и предложения по устранению факторов риска отмывания денег, в частности, по изменению законодательства, устранению институциональных рисков и др.<sup>123</sup>

119 [https://www.rahendusministeerium.ee/sites/default/files/avalikustamiseks\\_teenistusulesannetega\\_seotud\\_kingituste\\_ja\\_soodustuste\\_he\\_a\\_tava.pdf](https://www.rahendusministeerium.ee/sites/default/files/avalikustamiseks_teenistusulesannetega_seotud_kingituste_ja_soodustuste_he_a_tava.pdf)

120 [https://www.rahendusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku\\_eetikakoodeks\\_20.02.2017.pdf](https://www.rahendusministeerium.ee/sites/default/files/ametniku_eetikakoodeks_20.02.2017.pdf)

121 <https://www.rahendusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigi-personalipoliitika/avaliku-teenistuse-eetika/sissejuhatus>

122 <https://www.rahendusministeerium.ee/et/avaliku-teenistuse-eetika/eetika-avalikus-sektoris-sissejuhatus/eetika-avalikus-sektoris/e-nagu>

123 <https://rm.coe.int/report-on-fourth-assessment-visit-executive-summary-anti-money-launder/168071600b>

118 <https://www.rahendusministeerium.ee/et/riigi-personalipoliitika>



В 2021 году предметом оценки станет то, как государство применяет законы и нормативные акты по борьбе с отмыванием денег на практике и каковы возможности эстонских учреждений в борьбе с отмыванием денег<sup>124</sup>. «Впервые Эстония будет оценена как страна, через которую проходили крупные сделки по отмыванию денег. Если Эстония не пройдет эту оценку, мы можем оказаться в списке стран, находящихся под усиленным надзором за отмыванием денег. Потери доверия международных финансовых институтов к нашей стране, безусловно, следует избегать, особенно в нынешней экономической ситуации», — пояснил заведующий отделом предпринимательства и учетной политики Министерства финансов Тоомас Ваппер<sup>125</sup>.

Основную деятельность по предупреждению отмывания денег и финансирования терроризма ведет правительственный комитет, в состав которого входят представители нескольких министерств, Налогово-таможенного департамента, прокуратуры, органов полиции, Банка Эстонии и Управления финансового надзора. Комитет разрабатывает политику по предотвращению отмывания денег, предотвращению терроризма, а также координирует деятельность в определении национальных рисков в указанных сферах и разработке плана действий по их снижению.

### Подходы к оценке эффективности государственного управления

В Эстонии ориентируются на индекс эффективности государственной службы (Индекс InCiSE — International Civil Service Effectiveness Index). Определением индекса эффективности занимаются Школа государственного управления Блаватника при Оксфордском университете и Институт управления<sup>126</sup>. Индекс InCiSE подразделяется на 12 категорий, которые состоят в общей сложности из 76 параметров. Индекс составляется на основании данных, получаемых от различных организаций, среди которых ОЭСР, Всемирный банк, ООН, Eurostat, Transparency International.

Эффективность оценивается на основе двух взаимосвязанных компонентов:

- основные функции — ключевые задачи, которые выполняет государственная служба (отвечает на вопрос «что?»). Существует 11 основных функциональных показателей;

124 Вопросник будет разослан компаниям, главным образом из финансового сектора, а также застройщикам и брокерам, операторам азартных игр, различным профессиональным поставщикам консультационных услуг, таким как аудиторы, юристы, бухгалтеры. Анкета также доступна компаниям и организациям в ряде других областей, включая НПО, которые могут подвергаться попыткам отмывания денег или финансирования терроризма.

125 <https://www.rahandusministeerium.ee/et/uudised/rahandusministeerium-kutsub-vastama-rahapesu-tokestamise-riskide-teadlikkuse-kusitlusele>

126 [www.instituteforgovernment.org.uk](http://www.instituteforgovernment.org.uk)

- атрибуты — основные характеристики государственной службы, которые определяют действия (отвечает на вопрос «как?»). Есть шесть атрибутивных показателей.

В 2019 году для оценки эффективности использовались восемь основных функций и четыре атрибута (рисунок 14)<sup>127</sup>.

Таким образом, основными показателями эффективности в 2019 году стали:

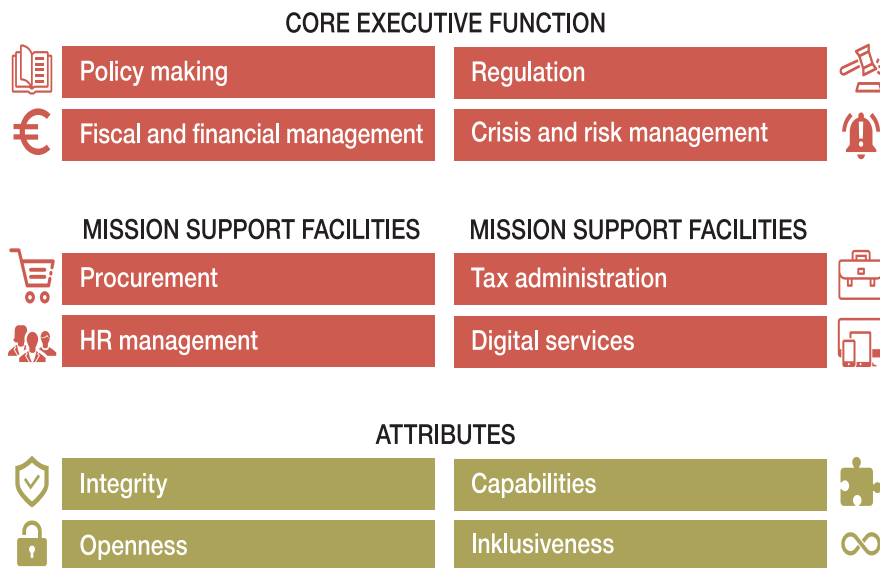
- разработка политики (Policy making). Этот показатель имеет четыре аспекта: качество политических рекомендаций, степень стратегического планирования, координация политических предложений между правительствами, степень мониторинга политики во время реализации;
- фискальный и финансовый менеджмент (Fiscal and financial management). Этот показатель включает три аспекта: эффективность государственных расходов, прозрачность государственных расходов, бюджетные практики;
- регулирование (Regulation). Этот показатель включает три аспекта, касающихся политики регулирования и управления: использование деловых характеристики и оценки, степень взаимодействия с заинтересованными сторонами, характер оценки результативности;
- кризис и управление рисками (Crisis and risk management). Этот показатель включает четыре аспекта, касающихся снижения риска бедствий и вопросов управления, наиболее актуальных для государственной службы: степень стратегического подхода к риску, степень готовности, связь, оценка;
- закупки (Procurement). Включает в себя системы закупок и практику закупок;
- управление персоналом (HR management). В 2019 году этот показатель включал четыре аспекта: степень, в которой системы найма на государственную службу являются меритократическими, привлечение и удержание талантов, системы и практики управления эффективностью деятельности и объем сбора человеческих ресурсов;
- налоговая администрация (Tax administration). Этот показатель измеряет три аспекта: общую эффективность сбора налогов, степень, в которой услуги ориентированы на пользователя, и степень и качество цифрового обеспечения;
- цифровые услуги (Digital services). Этот показатель измеряет три аспекта: пользовательский опыт, трансграничную доступность услуг и наличие ключевых механизмов (поддерживающей инфраструктуры для предоставления цифровых услуг, таких как электронные идентификационные карты ID-card);
- возможности (Capabilities). Этот атрибут измеряет четыре аспекта: основные возможности (например, решение проблем, навыки счета и грамотности), ис-

127 InCiSE 2019 Results Report. <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCiSE%202019%20Results%20Report.pdf>



Рисунок 14. Основные показатели индекса InCISE, 2019\*

Figure 14. Main indicators of the InCISE index, 2019



была признана страной с самой эффективной государственной службой в Европе и мире (если учитывать ВВП стран). Без учета ВВП Эстония находилась на седьмом месте<sup>130</sup>. В 2017 году наихудшими были показатели представительства женщин и меньшинств в государственном управлении (28-е место)<sup>131</sup>.

### Подготовка и переподготовка управленческих кадров для системы государственного и муниципального управления в Эстонии

В отличие от большинства стран постсоветского пространства, в Эстонии нет специализированного образовательного учреждения для обучения государственных служащих (как, например, Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, Академия управления при

Президенте Республики Беларусь и др.). Система подготовки госслужащих децентрализована и в большей степени ведется отдельными организациями, ориентированными на удовлетворение потребностей отдельных государственных органов. Функции по централизованной координации обучения госслужащих лежат на Министерстве финансов (напомним, именно там находится департамент, отвечающий за государственную службу) и на Государственной канцелярии, которая отвечает за развитие высших должностных лиц. Для особых служб есть специализированные учреждения, такие как Академия внутренней обороны Эстонии.

На всех уровнях высшего образования существуют программы подготовки кадров для госуправления. Выделим программы в трех наиболее рейтинговых университетах Эстонской Республики: Таллинском университете (Tallinna Ülikool), Таллинском техническом университете (TalTech, бывший Tallinna Tehnikaülikool — TTÜ), Тартуском университете (Tartu Ülikool).

На уровне бакалавриата формируются знания основ функционирования государства, государственно-го управления и местного самоуправления, политологии, политических институтов и международных отношений. В той или иной мере эти блоки включают все программы бакалавриата.

\* InCISE 2019 Results Report. <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCISE%202019%20Results%20Report.pdf>

пользование основных навыков на работе, организационные навыки (например, навыки влияния и планирования), обучение и развитие;

- инклюзивность (Inclusiveness). Этот показатель имеет два аспекта: пропорциональное представительство мужчин и женщин на государственной службе и пропорциональное представительство этнических меньшинств;
- открытость (Openness). Этот показатель имеет пять аспектов: степень и качество консультаций с обществом, наличие и качество механизмов подачи жалоб, наличие и доступность государственных данных, влияние правительственных данных, право на информацию, публикация законов;
- целостность (Integrity). Этот индикатор охватывает шесть аспектов: восприятие уровня коррупции, соблюдение правил и процедур, рабочую этику, справедливость и беспристрастность, стремление служить гражданам, процессы для сохранения целостности и предотвращения конфликта интересов<sup>128</sup>.

Позиции Эстонии в Индексе InCISE представлены на **рисунке 15**.

В 2019 году Эстония заняла 12-е место из 38 стран и первое место по показателям «Цифровые услуги» (Digital services) и «Налоговое администрирование» (Tax administration). Наименее высоки позиции Эстонии по показателям «Кризис и управление рисками», а также «Инклюзивность»<sup>129</sup>. В 2017 году Эстония

128 InCISE 2019 Results Report. <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCISE%202019%20Results%20Report.pdf>

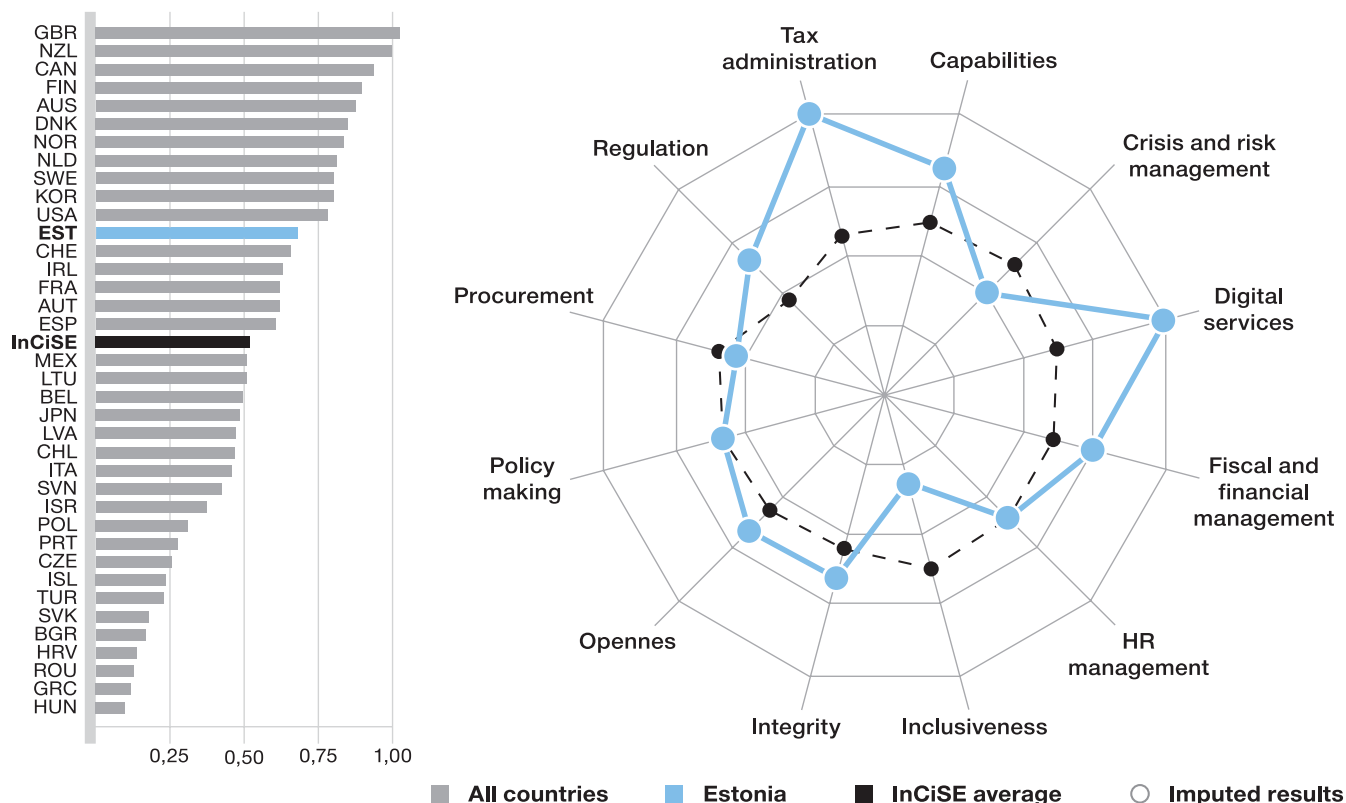
129 <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCISE%202019%20Results%20Report.pdf>

130 <https://www.neweurope.eu/article/incise-index-uk-estonia-best-civil-service-europe/>

131 Государственное управление в Эстонии эффективно. <https://www.valitsus.ee/ru/novosti/gosudarstvennoe-upravlenie-v-estonii-effektivno>

Рисунок 15. International Civil Service Effectiveness Index 2019 в Эстонии\*

Figure 15. International Civil Service Effectiveness Index 2019 in Estonia



\* <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2019-04/InCiSE%202019%20Results%20Report.pdf>

На уровне магистратуры студенты получают специализированные знания в зависимости от сектора госуправления, в котором планируют работать. Перечислим некоторые магистерские программы, после которых выпускники работают в государственном секторе. Также есть магистратуры научно-исследовательского характера, направленные на подготовку кадров для международного сотрудничества.

В Эстонии наличие высшего образования не является обязательным для поступления на государственную службу. Хотя Закон о профессиях<sup>132</sup> и регулирует национальную систему профессионального развития и определяет такие понятия, как компетенция, профессия, профессиональная деятельность, квалификация.

Вместе с тем существуют стимулы для повышения квалификации госслужащих. Например, надбавки за знание каждого третьего и последующего иностранного языка (10 % надбавки к зарплате за каждый язык, но не более 30 %); надбавки за научные степени (10 % надбавки к зарплате за магистерскую и 20 % надбавки за докторскую степени). Среди компетенций, которыми должен обладать эстонский чиновник, обязательно знание ИТ-технологий. При этом Таллинский технический университет (Инсти-

тут инноваций и управления) — единственный университет, который глубоко вовлечен в исследования и обучение в области электронного правительства и электронного государства.

*Повышение квалификации государственных служащих.* В соответствии с Законом о публичной службе государственный орган обязан принимать меры по развитию профессиональных знаний и навыков сотрудников и планировать в бюджете необходимые ресурсы. Необходимость участия чиновника в обучении определяется непосредственным или вышестоящим руководителем. Если административный орган направляет сотрудника на обучение, то он возмещает расходы на обучение. Во время обучения зарплата чиновника сохраняется.

В эстонском законодательстве о публичной службе есть такое понятие, как «ресурсоемкое обучение», то есть обучение в течение более чем 90 календарных дней в календарном году, которое охватывает значительную часть рабочего времени сотрудника или в пять раз и более превышает расходы на обучение и другие расходы, связанные с обучением, оплачиваемые органом власти. В таком обучении государственный орган участвовать не обязан. Если же участвует, то условия работы после ресурсоемкого обучения, оплаченного государственным органом, весьма детально описаны в законодательстве о государственной службе.

132 Kutseseadus от 22 мая 2008 года (в ред. от 15 марта 2019 года). <https://www.riigiteataja.ee/akt/12974050>

Кроме обучения служащих в Эстонии практикуется временный перевод сотрудника на другую должность или в другое учреждение с целью повышения компетентности и мотивации сотрудника или развития сотрудничества между государственными органами.

### Доверие граждан политическим институтам

Повышение доверия граждан политическим институтам (прежде всего государственным) является в Эстонии одной из основных целей всех реформ последних лет. Эта цель обусловлена не только мотивами электоральной поддержки на каждых следующих выборах, но и развитием цифрового общества, которое предполагает особый тип доверительных отношений власти и общества. Все стратегии и концепции государственных реформ пронизаны идеей усилить доверие граждан к политическим институтам, осуществляющим государственную власть. Сама государственная служба рассматривается

в Эстонии через категорию доверия, как доверительные отношения между государством (или местными органами власти) и лицом, работодателем которого является государство<sup>133</sup>. В учебном пособии по этике для государственных служащих<sup>134</sup> отмечено: если возникают сложности при выборе правильного решения, следует сосредоточиться на осознании роли госслужащего, основанной на доверии. Это помогает понять, какие этические стандарты поведения ожидает от госслужащих общество, правительство, коллеги. Достойный государственный служащий обеспечивает доверие к осуществлению государственной власти и доверие общества к своей деятельности<sup>135</sup>.

Согласно данным, представленным в отчете «Общественное мнение и национальная оборона», подготовленном для Министерства обороны исследовательской компанией Turu-uuringute AS<sup>136</sup> (по результатам опроса 2019 года), политические институты Эстонии не являются лидерами рейтинга доверия среди других

133 <https://www.riigiteataja.ee/akt/ATS>

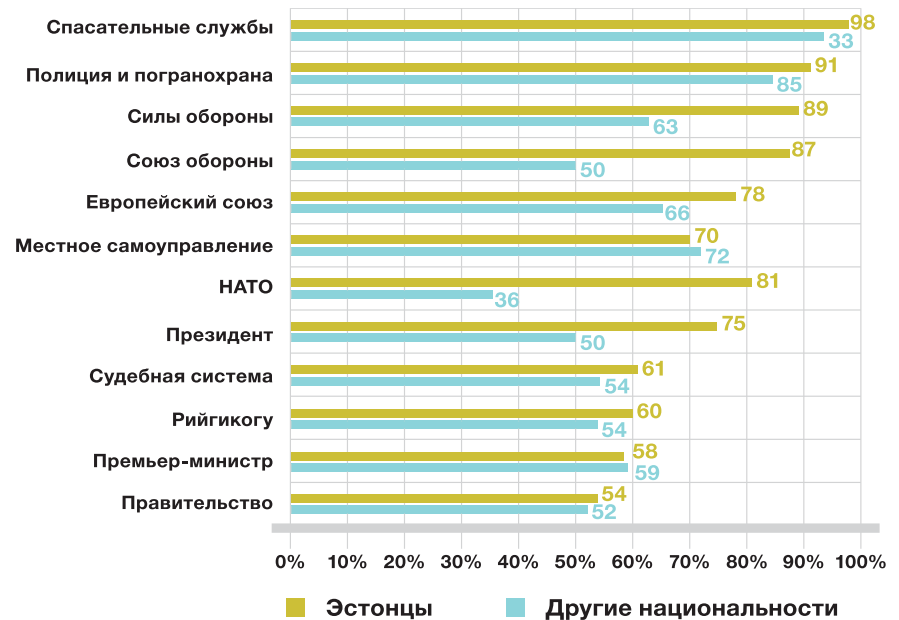
134 <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigi-personalipoliitika/avaliku-teenistuse-eetika/sissejuhatus>

135 <https://www.rahandusministeerium.ee/et/avaliku-teenistuse-eetika/eetika-avalikus-sektoris-sissejuhatus/eetika-avalikus-sektoris/e-nagu>

136 Turu-uuringute AS (<https://turu-uuringute.eu/>) – исследовательская компания, работающая в Эстонии с 1994 г. Принадлежит финской исследовательской компании Taloustutkimus OY.

**Рисунок 16. Доверие к политическим институтам среди эстонцев и других национальностей (осень 2019 года)\* (полностью и скорее доверяют, в %)**

**Figure 16. Trust in political institutions among Estonians and other nationalities (autumn 2019) (completely / rather trust than don't, in %)**



\* [https://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article\\_files/avalik\\_arvamus\\_ja\\_riigikaitse\\_sygis\\_2019\\_0.pdf](https://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/avalik_arvamus_ja_riigikaitse_sygis_2019_0.pdf)

институтов. Наибольшим доверием пользуются служба спасения (96%), полиция и пограничная охрана (89%), Силы обороны (80%), Кайтселийт (возможный перевод — Союз обороны) (76%), Европейский союз (73%), органы местного самоуправления (71%), президент республики (66%) и НАТО (66%). Судебной системе доверяют 59%, Рийгикогу — 58%, премьер-министру — 58%, правительству — 53%.

В эстонском обществе наблюдается разрыв в оценках политических институтов среди эстонцев и неэстонцев (рисунок 16). Среди неэстонцев уровень доверия ниже ко всем политическим институтам, кроме местных органов власти. В отношении правительства, премьер-министра, Рийгикогу различия во мнениях эстонцев и неэстонцев невелики. Самый большой разрыв в доверии к НАТО (доверяют 81% эстонцев и только 36% доверия среди граждан других национальностей)<sup>137</sup>. Хотя НАТО и не является политическим институтом Эстонии, уровень доверия к этой организации регулярно оценивается, так как во внешней политике Эстония ориентирована на Североатлантический альянс. Один из главных вопросов, стоящих перед правительством, — как восстановить доверие среди неэстонцев, не потеряв доверие эстонцев<sup>138</sup>.

137 [https://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article\\_files/avalik\\_arvamus\\_ja\\_riigikaitse\\_sygis\\_2019\\_0.pdf](https://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/avalik_arvamus_ja_riigikaitse_sygis_2019_0.pdf)

138 <https://www.litres.ru/kollektiv-avtorov-4340152/riigikogu-toimetised-26/chitat-onlayn/page-7/>

Доверие политическим институтам выражается и в поддержке политических партий. Основными партиями Эстонии являются: Центристская партия Эстонии (Keskerakond)<sup>139</sup>, Партия реформ Эстонии (Reformierakond)<sup>140</sup>, Консервативная народная партия Эстонии (Eesti Konservatiivne Rahvaerakond (EKRE))<sup>141</sup>, партия «Отечество» (Isamaa erakond)<sup>142</sup>, Социал-демократическая партия Эстонии (Sotsiaaldemokraatlik Erakond)<sup>143</sup>, партия «Ээсти 200»<sup>144</sup>, партия «Зеленые Эстонии» (Erakond Eestimaa Rohelised)<sup>145</sup>, Свободная партия Эстонии (Eesti Vabaerakond)<sup>146</sup>, партия «Богатство жизни» (Elurikkuse Erakond)<sup>147</sup>, Левая партия Эстонии (Eesti Vasakparteij)<sup>148</sup>.

Согласно исследованиям, проведенным Kantar Emor<sup>149</sup>, в Эстонии сохраняется факт поддержки партий по национальному признаку. Среди неэстонцев наибольшей поддержкой пользуется Центристская партия Эстонии (хотя поддержка снизилась с 70% в 2017 году до 50% в 2019 году).

139 Официальный сайт Центристской партии Эстонии. <https://www.keskerakond.ee/>

140 Официальный сайт Партии реформ Эстонии. <https://www.reform.ee/>

141 Официальный сайт Консервативной народной партии Эстонии. <https://www.ekre.ee/>

142 Официальный сайт партии «Отечество». <https://isamaa.ee/>

143 Официальный сайт Социал-демократической партии Эстонии. <https://www.sotsid.ee/>

144 Официальный сайт партии «Ээсти 200». <https://eesti200.ee/>

145 Официальный сайт партии «Зеленые Эстонии». <https://erakond.ee/>

146 Официальный сайт Свободной партии Эстонии. <https://vabaerakond.ee/>

147 Официальный сайт партии «Богатство жизни». <https://elurikkuseerakond.ee/>

148 Официальный сайт Левой партии Эстонии. <https://www.esdtp.ee/>

149 Kantar Emor (<https://www.kantaremor.ee/>) (до 2016 года TNS Emor) – учрежденный в Эстонии поставщик услуг по исследованию рынка и оказанию консультационных услуг. Фирменное наименование компании — AS Emor. С начала 2001 года Emor является частью глобальной маркетинговой информационной группы Kantar. С 2017 года Kantar Emor проводит исследование рейтингов партий (методом SAWI — компьютерные веб-интервью). Выборочную совокупность составляют 1 тыс. граждан Эстонии в возрасте 18–84 лет. Выборка, квотированная по полу, возрасту, национальности, месту жительства.

Рисунок 17. Динамика рейтингов партий среди неэстонцев и эстонцев по версии Kantar Emor\*

Figure 17. Dynamics of party ratings among non-Estonians and Estonians according to Kantar Emor



\* Неэстонцы перестали верить центристам: рейтинг упал почти на 30%. 13.05.2019. <https://rus.postimees.ee/6680084/neestoncy-perestali-verit-centristam-reyting-upal-pochti-na-30>

Среди эстонцев наиболее популярна Партия реформ (поддержка выросла с 30% в 2017 году до 38% в 2018 году). Причем коалиционные переговоры между партиями могут существенно влиять на электоральную поддержку. Примером является падение рейтинга Центристской партии после переговоров о коалиции с Консервативной народной партией Эстонии и правой партией «Отечество». Динамика рейтингов представлена на **рисунке 17**.



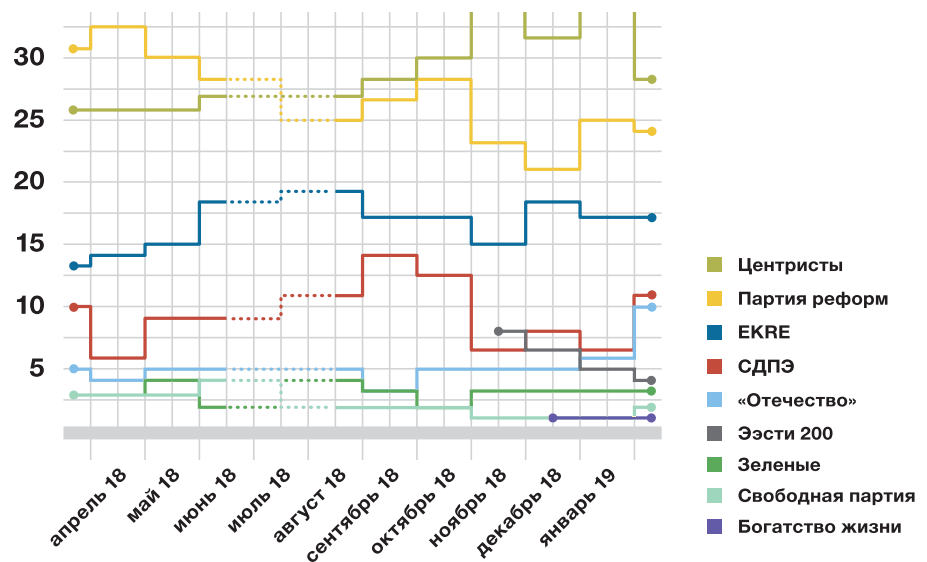
Следует отметить, что вопросы формирования политических элит и особенностей этнорегиональных электоральных симпатий уже исследовались российскими учеными [Осколков, 2020. С. 4–15; Смирнов, 2016].

Перед выборами в Рийгикогу 2019 года результаты опроса показывали трех лидеров — Центристскую партию, Партию реформ, ЕКРЕ (рисунок 18).

В результате выборов в Рийгикогу в 2019 году выиграла Партия реформ, набрав 28,8% голосов. Центристская партия получила на выборах 23% голосов. Мы ориентируемся на выборы в Рийгикогу, так как они наиболее показательны для оценки электоральных предпочтений. На этих выборах самая большая явка — 63,7% (28,1% голосовали электронно) по сравнению с явкой на выборы в Европарламент (37,6%, из них 17,6% э-голосов).

**Рисунок 18. Динамика электоральных рейтингов партий в 2018–2019 годах (по результатам опроса жителей, в %)\***

**Figure 18. Dynamics of parties' electoral ratings in 2018–2019 (in %, according to a survey of residents)**



\* Рейтинг партий: отрыв центристов от реформистов сократился до 4%. Март 2018 — февраль 2019. <https://rus.err.ee/914129/rejting-partij-otryv-centristov-ot-reformistov-sokratilsja-do-4>

## Заключение

После выхода Эстонии из состава СССР государственной системе пришлось столкнуться с рядом вызовов, часть из которых страна успешно преодолела, а часть (старение населения, снижение трудового потенциала населения, отток населения в другие страны ЕС, невысокая конкурентоспособность высшего образования на европейском образовательном пространстве, нерациональная система управления на местах и в целом в государстве, недостаточность государственного бюджета для обеспечения растущих и качественно изменяющихся потребностей населения и др.) продолжает толкать Эстонию к новым реформам.

Эволюция государственного управления в Эстонии развивалась по двум основным направлениям: 1) становление новой государственности, формирование национальной системы государственного управления и местного самоуправления; 2) адаптация национальных политической и экономической систем под требования Европейского союза, членом которого является Эстония.

Ряд государственных, административных реформ постепенно привел к усилению политической роли Рийгикогу и снижению роли президента; реструктуризации правительства и министерств (в последние годы идет частая передача полномочий из одного ведомства в другое для оптимизации деятельности); к изменению административно-территориального деления (сократилось число единиц местного самоуправления).

Общественно-политическая жизнь Эстонии развивалась и развивается весьма активно и имеет ряд особенностей:

- до сих пор существует электоральный разлом по этнонациональному признаку, который проявляется в преимущественной поддержке разных политических партий эстонцами и гражданами других национальностей (прежде всего русскими). Эта проблема диагностируется разными исследовательскими компаниями, ведущими мониторинг общественно-политического развития Эстонии;
- до сих пор остается проблема бюрократии, избыточности чиновников и качества услуг населению, что подтверждают все аналитические документы, сопровождающие реформы последних лет;
- существует проблема отмывания денег в условиях облегченной регистрации международных бизнес-акторов из-за особенностей банковского сектора, о чем свидетельствуют оценки Moneyval (Комитета экспертов Совета Европы по оценке мер по борьбе с отмыванием денег и финансированию терроризма).

Вместе с тем Эстонии удалось добиться больших успехов в реформировании системы государственного управления, о чем свидетельствует европейский мониторинг эффективности хозуправления. Самым значимым достижением Эстонии, отличающим ее от других стран постсоветского пространства, является, на наш взгляд, построение полноценного цифрового общества, именно всего общества, а не отдельных его элементов (как, например, электронное правитель-

ство, электронные деньги и др.). Цифровое общество позволило не только ускорить предоставление услуг населению, сделать этот процесс максимально удобным для граждан, но и реализовать ряд экспериментальных проектов, заимствованных сегодня многими странами мира (э-голосование, э-парковка, э-нотариат, э-рецепт и др.).

Реализация передовых проектов, таких как э-резидентство, позволило Эстонии говорить о формировании первой в мире «цифровой нации» и привлечь в страну интереснейшие идеи и стартапы со всего мира. Реализация общих подходов к цифровизации государственного управления и общества, развитие цифровой системы межгосударственного взаимодействия позволило Эстонии говорить о создании первой в мире э-федерации (Эстония и Финляндия). Оцифровка всей стратегически значимой информации страны и перенос информации в облачное хранение и на хранение в резервный центр обработки данных в Люксембурге позволило Эстонии говорить о первом в мире э-посольстве — посольстве данных за пределами своих границ с целью обеспечения циф-

ровой преемственности Эстонии и государственности на случай критических сбоев системы или внешних угроз.

Подводя итоги, отметим глубокую трансформацию подходов к государственному управлению, роли и значению местного самоуправления, механизмов взаимодействия государства, общества, бизнеса, неправительственного сектора в Эстонии. Реформы (которые уже проведены, которые еще идут и которые намечены) имеют в основе своей серьезное осмысление на принципах рациональности демографических, экономических, социокультурных, политических процессов, произошедших в Эстонии с 1990-х годов. Перспективы развития системы государственного управления в Эстонии связывают с идущей реформой государственного управления и стратегией «Эстония-2035». Стратегия еще не принята, но уже точно заявлены области будущих реформ в соответствии с национальными вызовами и целями устойчивого развития: экономика и климат; пространство и мобильность; государственное управление; навыки и рынок труда; здоровье и социальная защита.

#### Литература

Тыэмets В. Реформы и местные самоуправления в Эстонии. 2018. <http://eap-csf.eu/wp-content/uploads/11-Dec-Vxino-T%C3%B6emets.pdf>

Грибанова Г.И., Соотла Г., Каттаи К. Реформы местного самоуправления в Эстонии: институциональный контекст, намерения и результаты. *Балтийский регион*. 2020. Т. 12. № 1. С. 32–52.

Осколков П.В. Партийная система Эстонии на современном этапе: электоральная турбулентность и смена этнорегиональных паттернов. *Балтийский регион*. 2020. Т. 12. № 1. С. 4–15.

Смирнов В.А. Политические элиты Латвии, Литвы и Эстонии: факторы рекрутирования и структурная динамика: монография. Калининград: Изд-во БФУ им. И. Канта, 2016.

#### References

Tõemets V. Reforms and local governments in Estonia. 2018. URL: <http://eap-csf.eu/wp-content/uploads/11-Dec-Vxino-T%C3%B6emets.pdf>. In Russian

Gribanova G.I., Sootla G., Kattai K. Local government reforms in Estonia: Institutional context, intentions and outcomes. *Baltiyskiy region*. 2020. Vol. 12. No. 1. P. 32–52. In Russian

Oskolkov P.V. Estonia's party system today: electoral turbulence and changes in ethno-regional patterns. *Baltiyskiy region*. 2020. Vol. 12. No. 1. P. 4–15. In Russian

Smirnov V.A. Political elites of Latvia, Lithuania and Estonia: recruitment factors and structural dynamics. Monograph. Kaliningrad. IKBSU Publishing House, 2016. In Russian

*Научное издание*

*Заказное издание*

**Эволюция государственного управления  
в странах постсоветского пространства**

Выпускающий редактор *Е. В. Попова*  
Художники *Л. А. Беляева, В. П. Коршунов,*  
*М. Л. Уранова*

Оригинал-макет и верстка  
*М. Л. Уранова*

Корректоры *М. А. Карнович, Л. Ф. Королева,*  
*С. В. Кошеварова*

Подписано в печать 10.12.2020. Формат 60×90/8.

Гарнитура Cambria. Усл. печ. л. 56.

Тираж 600 экз. Заказ № 7338-39/20.

Издательский дом «Дело» РАНХиГС  
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82  
Коммерческий центр: тел. (495) 433-25-10, (495) 433-25-02  
[www.ranepa.ru](http://www.ranepa.ru)  
[delo@ranepa.ru](mailto:delo@ranepa.ru)

Интернет-магазин  
[www.delo.ranepa.ru](http://www.delo.ranepa.ru)

Отпечатано в соответствии с предоставленными  
материалами в ООО «ИПК Парето-Принт»,  
170546, Тверская область,  
Промышленная зона Боровлево-1, комплекс №3А,  
[www.pareto-print.ru](http://www.pareto-print.ru)

ISBN: 978-5-85006-282-8



9 785850 062828

