

**ИНСТИТУТ ФИЛОСОФИИ, ПРАВА И СОЦИАЛЬНО-  
ПОЛИТИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ имени А.А.АЛТМЫШБАЕВА  
НАЦИОНАЛЬНОЙ АКАДЕМИИ НАУК КЫРГЫЗСКОЙ  
РЕСПУБЛИКИ**

**КЫРГЫЗСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
имени Ж.БАЛАСАГЫНА**

**Диссертационный совет Д 23.20 611**

На правах рукописи  
УДК 323.2

**Шаршеева Аида Шеримбековна**

**ТРАНСФОРМАЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии

**Автореферат**

диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук

**Бишкек –2021**

Работа выполнена на кафедре Культурологии и политических технологий  
Кыргызского национального университета имени Ж. Баласагына

<b>Научный руководитель:</b>	<b>Иванов Спартак Геннадьевич,</b> доктор политических наук, профессор, Кыргызко-Российский Славянский университет, кафедра Международных отношений
<b>Официальные оппоненты:</b>	<b>Акунов Аалыбек Акунович</b> доктор исторических наук, професор, Кыргызский государственный технический университет им. И. Раззакова, заведующий кафедры Философии и социальных наук <b>Чинара Эсенгул,</b> кандидат политических наук, Программный советник по Центральной Азии Фонда Писнексус Академия Министерства внутренних дел Кыргызской Республики им. Э. Алиева, кафедра Общественно-политических дисциплин по адресу г. Бишкек, ул. Чокана Валиханова, 1а
<b>Ведущая организация</b>	

Защита диссертации состоится 15 декабря 2021 года в 14.00 часов на заседании Диссертационного совета Д 23.20.611 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора (кандидата) политических и социологических наук при Институте философии, права и социально-политических исследований им. А. Алтымышбаева Национальной Академии наук Кыргызской Республики и Кыргызском национальном университете им. Ж. Баласагына по адресу: 720071, Кыргызская Республика г. Бишкек, Национальная академия наук Кыргызской Республики, проспект Чуй, 265а, 1 этаж.

С диссертацией можно ознакомиться в центральной научной библиотеке Национальной академии наук Кыргызской Республики (720071, Кыргызская Республика г. Бишкек, проспект Чуй 265-а), в научной библиотеке Кыргызского национального университета имени Ж. Баласагына (720033, г. Бишкек, проспект Жибек-Жолу, 396) и на сайте Диссертационного совета naskr.kg.

Ссылка на онлайн-режим трансляцию:  
<https://vc.vak.kg/b/ds7-c76-2wu-bdm>

Автореферат разослан «12» ноября 2021г.

Ученый секретарь  
Диссертационного совета,  
доктор политических наук,  
доцент

**Ч.Ш. Абдыраманова**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** К XXI веку 190 стран мира заявили о своей приверженности демократическому пути развития. Но демократия – это политическая система, политический режим, форма правления, которая имеет в настоящее время более двухсот видов и разновидностей. Аналогичная ситуация и с системами государственного управления, история которых берет начало с самого момента возникновения государства. В течении последних трех десятилетий в западном полушарии получили наибольшее распространение концепции «сервисного государства», «государственного менеджизма», «хорошего правительства» и «сетевого государства». На постсоветском пространстве в одних странах сохраняется «административно-командная» система, в других внедрена и продолжает сохраняться система «административно-бюрократическая», третьи разрабатывают собственные модели «сильного демократического государства», четвертые пытаются копировать западные модели и т.д.

Развитие и постоянное совершенствование информационно-коммуникативных технологий (ИКТ) привело к идее их использования государственными органами и структурами. С этого момента были сформулированы и получили практическую реализацию концепции «электронного правительства», «открытых данных» и «цифрового правительства». Это различные наборы технологий и организационных мероприятий, обеспеченные нормативно-правовым базисом для организации цифрового взаимодействия между всеми субъектами общественных отношений. Концепции внедрения IT-технологий так же многовариативны. К 2018 году в мировой практике применяются три основных группы моделей «электронного правительства»: континентально-европейская, англо-американская и азиатская.

В Кыргызстане внедрение ИКТ осуществляется в течении всего периода суверенного развития. Изначально это была информатизация государственных органов. С двухтысячных годов она была дополнена разработкой автоматизированных систем. Практическая реализация идей «электронного правительства» началась с принятия Национальной стратегии устойчивого развития на 2014-2017 гг. Правительство сосредоточило усилия на организации межведомственного взаимодействия, организации предоставления электронных услуг и передачи своих новых электронных функций на уровень государственно-частного партнерства. Одновременно, политическая власть, руководствуясь положениями Конституции 2010 года, используя возможности ИКТ, и принимая помощь иностранных доноров прилагала последовательные усилия по обеспечению открытости всех ветвей власти и их мгновенной реакции на общественные запросы.

В результате – неожиданный даже для иностранных экспертов всплеск гражданской активности. Но этот всплеск проходил на фоне нормативно-

регламентированной и существующей до настоящего времени административно-бюрократической системы государственного управления. Как следствие, демократические достижения не стали относить к заслугам власти. Возникло устойчивое мнение, что полученная демократизация общественных отношений является объективным, неотвратимым следствием развития ИКТ, а формы внедрения и использования ИТ-технологий в управлении есть формы самого государственного управления. Если на первых этапах осознавалось, что «электронное правительство» – это условная дефиниция, то сегодня оно представляется не набором технологий, используемых правительством, а самим правительством, чья деятельность основана на использовании ИКТ.

В настоящее время становится все более очевидным несоответствие существующих административных практик общественным требованиям и положениям конституции о том, что «народ Кыргызстана» «строит государство» и только «народ Кыргызстана осуществляет свою власть». В связи с этим в Проекте Национальной стратегии устойчивого развития до 2040 года впервые заявлено о «трансформации системы государственного управления» в виде формирования партнерских отношений власти и общества, а цифровизация и управление разведены по различным разделам документа.

На основании изложенного, актуальность темы исследования основывается на необходимости определения сущностного содержания «электронного государственного управления», выявлении фактического состояния, проблем и перспектив его внедрения, а также и концептуального развития стратегической идеи о новой, демократической, паритетной форме отношений власти и общества.

Хронологические рамки исследования ограничены периодом с обретения суверенитета Кыргызской Республикой по декабрь 2017 года.

**Связь темы диссертации с научными программами.** Вопросы исследования являются направлениями практической деятельности всех ветвей власти, международных и неправительственных организаций, но научному осмыслению в Кыргызстане не подвергались. В связи с этим диссертация является инициативной авторской работой.

**Цель работы:** выявить роль электронного государственного управления в трансформации системы взаимоотношений власти и общества. Для достижения поставленной цели в диссертации поставлены следующие задачи:

- 1) Концептуализировать и структурировать понятие «электронное государственное управление»;
- 2) Определить возможность использования методологии международных организаций, компаний, информационно-развитых стран и стран постсоветского пространства в конкретно-исторических условиях современного кыргызстана;
- 3) Провести политико-правовой анализ законодательства кыргызской республики регламентирующего внедрение электронного государственного управления;

4) Выявить хронологию, практические результаты и проблемы реализации государственной политики в области внедрения электронного государственного управления в кыргызской республике;

5) Определить перспективы и роль информационно-коммуникативных технологии в трансформации системы государственного управления кыргызской республики.

**Научная новизна работы состоит в следующем:**

- доказано, что определение понятия «электронное государственное управление» детерминировано состоянием и перспективами субъект-объектных отношений власти и общества;

- дано авторское определение понятия «электронное государственное управление» и разработана авторская концептуальная модель структурирования текущей государственной политики по внедрению информационно-коммуникационных технологий в систему взаимодействия власти и общества;

- доказано, что методология, критерии, показатели, характеристики и оценки международных организаций и компаний, а так же методики постсоветских стран не могут в неизменном виде использоваться Кыргызстаном при разработке национальной методологии;

- разработана авторская методология, учитывающая требования международных организаций, использующая прогрессивный опыт евразийских стран, исходящая из политико-географических, культурологических, экономических особенностей Кыргызстана;

- впервые выявлена алогичность правовой конструкции, связанная с тем, что в законах Кыргызстана сохраняются административно-командные принципы организации системы государственного управления, а трансформационные изменения закреплены в подзаконных нормативно-правовых актах исполнительной ветви власти;

- осуществлена авторская систематизация основных направлений усилий исполнительной власти, проблем их практической реализации и идеалистических целей Правительства Кыргызской Республики в развитии электронного государственного управления;

- выявлено содержание детерминированности эволюционного развития государственного управления и уровня использования в государственном управлении информационно-коммуникационных технологий;

- доказано положение о том, что стремление Правительства избавиться от поручений Представительной власти, идея Политической власти заместить курултаями существующие сегодня приоритеты «потребностей парламентских партий» Жогорку Кенеша, наряду с усилением полномочий Премьер-министра несут в себе конфликтный потенциал, угрожающий политической стабильности в обществе.

**Практическая значимость** полученных результатов состоит в научном обосновании необходимости разработки концепции нового государственного управления Кыргызской Республики и концептуального определения, соответствующего ему понятия и структурированной модели электронного управления. Материалы исследования могут быть

использованы структурами и органами всех ветвей власти в решении практических задач по внедрению электронного государственного управления в Кыргызстане. В использовании результатов работы могут быть заинтересованы национальные и международные НПО, занимающиеся процессами демократизации общественных отношений и прикладными вопросами цифровизации. Материалы диссертации могут использоваться в научном и учебном процессе при преподавании дисциплин по направлениям «Политология», «Международные отношения», «Информатика» и т.д. Положения диссертации, расширяют научные представления о роли информационно-коммуникационных технологий в процессах демократизации отношений власти и общества, их потенциала в коренной трансформации и совершенствовании государственного управления.

**Экономическая значимость** полученных результатов состоит в доказательстве несостоятельности цели внедрения электронного государственного управления, определенной Правительством Кыргызской Республики, состоящей в сокращении бюджетных расходов.

**Основные положения диссертации, выносимые на защиту.**

1. Концептуализация понятия «электронное государственное управление» детерминировано состоянием и перспективами субъект-объектных отношений власти и общества. В настоящее время единого научного определения понятия не существует, что обусловлено различиями конкретно-исторических, социально-политических, экономических и прочих факторов общественных отношений.

2. Методологии оценки развития электронного государственного управления международных организаций и компаний, информационно-развитых стран и стран постсоветского пространства не соответствуют целям общественного развития и трансформации системы государственного управления Кыргызской Республики. Разработка национальной синтетической методологии, учитывающей требования международных организаций, использующей прогрессивный опыт евразийских стран и исходящей из политико-географических, культурологических, экономических и прочих особенностей Кыргызстана необходима для осуществления мониторинга текущего состояния и краудсорсинга проблем и перспектив совершенствования механизмов взаимодействия власти и общества.

3. Существующая правовая конструкция, регламентирующая электронное государственное управление, закрепляет изменение вертикальных отношений органов государственного управления на горизонтальное, паритетное взаимодействие власти и общества, но является крайне неустойчивой, алогичной и зависящей от ряда субъективных политических факторов.

4. Электронное управление является инструментарием в процессах трансформации системы государственного управления Кыргызской Республики. Практическая реализация государственной политики по внедрению электронного государственного управления осуществляется

вследствие политической воли и последовательных усилий политической, представительной и руководства исполнительной ветвей власти. Активное сопротивление среднего и младшего звена исполнительной власти (бюрократии) преодолевается посредством реализации проектов внедрения информационно-коммуникативных технологий в систему государственного управления, финансируемых международными финансовыми организациями, западными НПО и структурами ООН. Правительство привлекает гражданское общество и создает непреодолимые бюрократические процедуры, не позволяющие государственным органам (бюрократии) расширять сферы своей компетенции посредством создания излишних административных практик и контрольных функций. Основные проблемы, препятствующие внедрению электронного управления, имеют нормативно-правовой, организационно-управленческий, технологический и социально-личностный характер.

5. Видения перспектив трансформации системы государственного управления у Политической, Исполнительной и Представительной ветвей власти Кыргызстана имеют существенные отличия. Это влечет угрозу возникновения конфликта интересов между ветвями власти и нарушения политической стабильности в обществе.

**Личный вклад соискателя.** Все гипотезы исследования, структура их доказательств, промежуточные и основные результаты являются научными, новыми и авторскими.

**Апробация результатов исследования** осуществлена автором в процессах реализации проектов информатизации государственных органов, создания автоматизированных систем и внедрения информационно-коммуникативных технологий в систему государственного управления Кыргызской Республики.

Результаты диссертационной работы используются в реализации проекта «Digital CASA - Кыргызская Республика» («Цифровая Центральная Азия – Южная Азия-Кыргызская Республика»). Они были использованы при проведении полевого исследования развития электронных государственных услуг в Кыргызской Республике, проведенного автором в составе рабочей группы по разработке проекта стратегии внедрения электронного управления на период 2014-2017 гг. в рамках проекта «Механизмы по наращиванию потенциала» (ПРООН); при реализации программы реформы оптимизации государственных услуг в рамках программы ООН Механизмы развития потенциала»; при разработке методологии разработки административных регламентов по предоставлению государственных услуг в КР; при разработке и внедрении информационной системы управления и администрирования контрольно-надзорной деятельности субъектов предпринимательства государственных органов КР [www.proverka.gov.kg](http://www.proverka.gov.kg) в рамках проекта Международной Финансовой Корпорации (IFC) «Консультационные услуги по содействию развития инвестиционного климата в КР»; при оценке и выработке рекомендаций по интеграции информационной системы «единого окна» в сфере внешней торговли и ЕАИС ГТС КР в рамках программы «Улучшение

инвестиционного климата в КР» (АБР); при реализации проекта ЕС по автоматизации процессов судопроизводства в КР; при разработке Стратегии внедрения электронного управления на период 2017-2017 гг. (с. 164-170); при разработке материалов для «Ежегодник по правам человека за 2013-2014 годы; при анализе бизнес-процессов Управления по работе с централизованной базой данных нормативно-правовых актов Министерства Юстиции КР и Института Омбудсмана КР.

Основные положения и выводы диссертации обсуждены на кафедре Культурологии и политических технологий КНУ им. Ж. Баласагына, изложены на научно-практических конференциях и опубликованы в научных и других местных и зарубежных изданиях.

**Полнота отражения результатов диссертации в публикациях.** Результаты исследования отражены в восьми научных статьях, рекомендованных ВАК КР, общим объемом три печатных листа. В том числе две статьи, опубликованные за пределами Кыргызской Республики с ненулевым импакт-фактором.

**Структура и объем диссертации.** Диссертация, объемом 167 страниц, состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и списка использованных источников и литературы, включающего 168 наименований.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обоснована актуальность избранной темы, определяются хронологические рамки, связи с приоритетными научными направлениями, объект, предмет, цель, задачи, теоретико-методологическая и эмпирическая базы исследования, характеризуется его научная новизна, практическая и экономическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту, описывается личный вклад соискателя, апробация и полнота отражения результатов диссертации в публикациях, а так же структура и объем работы.

В первой главе **«Теоретико-методологические основы исследования электронного государственного управления»** концептуализировано и структурировано понятие «электронное государственное управление»; определена возможность использования методологии международных организаций, компаний, информационно-развитых стран и стран постсоветского пространства в конкретно-исторических условиях современного Кыргызстана.

В первом параграфе первой главы **«Концептуализация понятия «электронное государственное управление»** рассмотрен ряд теоретических и методологических вопросов исследования.

Исходя из того, что концептуализация понятий является методологическим требованием к научному анализу, автор определяет в качестве базисного понятия и объекта исследования «электронное государственное управление».

Решение теоретической проблемы правомерности использования в современной политической науке и практике самого понятия «государственное



управление» опирается на сравнительный анализ классических представлений об «управлении» в философии и политологии и действующей Конституции КР. Выявлена теоретическая неопределенность субъект-объектных отношений «государства» и «народа Кыргызстана».

Научные исследования А. Нестерова, А. Коновалова, А. Хахуновой, А. Сидоровой легли в основу исследования автора, позволившие сформулировать вывод о том, что в настоящее время и в науке и в праве КР происходит переосмысление, как формулировки, так и сущностного содержания «государственного управления».

Исследование эволюции взглядов на государство осуществлено автором на основе трудов Э. Талапиной, Х. Халиловой, В. Потехина, А. Максимова и С. Пономарева. Автор приходит к выводу о том, что в настоящее время новая теория государственного управления лишь формируется, но трансформация системы государственного управления – это процесс объективный и неизбежный. Власть (бюрократия) может менять лишь темпы внедрения инноваций, замедляя, либо ускоряя тем самым скорость трансформаций.

Сравнительный анализ Конституции КР с положениями Национальной стратегии устойчивого развития КР на 2013-2017 года, Закона КР О противодействии коррупции, Законе о Государственной Статистике и иных правовых актов позволил автору прийти к выводам о том, что понятие «государственное управление» требует своего концептуального пересмотра и исключения из политической и правовой практики, как несоответствующее целям демократизации процессов взаимодействия государственных структур и общества.

Далее, осуществлена авторская периодизация развития идей электронного управления. В соответствии с ней: научная концепция электронного (цифрового) государственного управления возникла на рубеже 1960-1970-х годов (И. Масуда, Э. Тоффлер); развитие концепции в 1970-1980-х годах (Дарендорф (1958), Гэлбрейт (1967), Болдуин (1953), Уайт (1956) и др.); начало публичных дискуссий и реализация идеи создания «электронного правительства» в начале 90-х годов в США; распространение и внедрение идеология «открытого правительства», завершившееся в США в мае 2013 года. В этом же году начало реализации идеи «открытого правительства» в РФ; в настоящее время в США дальнейшая «цифровизация», позволяющая говорить о построении в США «Цифрового государства».

Рассмотрев возможности ряда методологических подходов, автор избрал коммуникационный подход и теорию социального реализма Э. Дюркгейма в качестве методологической основы исследования. (*Дюркгейм Э., Теория социального реализма и научный метод в социологии. URL: <https://studopedia.org/1-124280.html>*)

Идеи, изложенные в работах Ж.-Ф. Лиотара, Д. Белла, М. Кастельса, М. Постера, Й. Масуды, А. Турена, Т. Стойнера, Ф. Уэбстера, П. Друкера, Э. Гидденса, Ю. Хабермаса, Э. Тоффлера, Д. Осберна, С. Клифта, А. Барда, П.Л. Бергера, Э. Бернштейна, Дж. Йетса, Луи Делкамбра, С. Хааса, Д.

Норриса, В. Муна, Д. Веста, Эммануэля С. Лаллана, а так же трудах российских ученых позволили автору продемонстрировать наличие проблемного поля явления, показать разброс подходов, идей и мнений, продемонстрировать широту толкований процессов.

Систематизация подходов к интерпретации понятия и взглядов на структуру «электронного государственного управления» осуществлена автором на основе трудов Н.А. Баранова, Р.Ф. Азизова, Э. Талапиной, В. Пироженко, В. Туровца, С. Пономарева, А. Жаровой, А. Тарасова, Е. Иншаковой и др.

На основе политико-правового анализа автор пришел к выводу о том, что в действующем праве КР понятие «электронное государственное управление» отсутствует, а понятие «электронное управление» подвергается обоснованной критике. Сравнительный анализ положений права КР, аналогичных положений права РФ и РК позволил автору прийти к выводу о том, что в праве этих двух евразийских государств либо отсутствует, либо достаточно размыто определение понятия «электронное правительство», являющееся наиболее приближенным к понятию «электронное государственное управление». Это позволяет властям этих стран смещать акцент с социально-политического аспекта понятия «электронного управления» на его организационный и технологический аспект.

Изучение научного осмысления содержания «электронного государственного управления» в Кыргызстане осуществлено на основе работ Н.И. Алишевой, А.М. Койчиева, И.М. Карыпбекова, А.В. Минбалеева, К.А. Муканова, Б.Дж. Усеновой, Р. Джаркеева, Камытова К.Т., З. Джусуповой и др. *(Камытов К.Т. Электронное правительство как концепция эффективного государственного управления // Известия Вузов, №5.- 2015.- С. 366)*

Далее, систематизированы критические подходы к «электронному государственному управлению».

Во втором параграфе первой главы **«Методология оценки развития электронного государственного управления»** осуществлен анализ существующих методик на возможность и целесообразность их использования для мониторинга развития электронного государственного управления в Кыргызской Республике.

Осуществлен сравнительный анализ методологий расчета системы индексов ООН, Международного союза электросвязи, Всемирного банка, Всемирного экономического форума, компания Cargemini, Университета Брауна (Brown University), Института развития информационного общества, университетов Sungkyunkwan (Южная Корея и государственного университета Rutgers (Нью-Джерси), австралийской оценки эффективности государственного электронного управления; консалтинговой компании Deloitte «Выгоды граждан: повышение конкурентоспособности экономики с помощью электронного правительства», синтетических индикаторов цифровизации США.

Выявлена разнородность существующих методологий, состоящая в их целевом ориентировании от оценки «готовности» и «зрелости» электронных государственных услуг, до оценки выгод от реализуемых программ электронного правительства. Единство методологий состоит в решении однотипной задачи: определить рейтинговое место страны в глобальном списке.

Доказана необходимость учета Кыргызстана глобальных международных рейтингов для снижения репутационных рисков, обозначения активного участия республики и недопущения снижения грантовой, материальной, технологической и консалтинговой помощи международных организаций.

Проведение анализа обосновано автором необходимостью выбора: ориентироваться на международные рейтинги и индексы, что позволит сэкономить бюджетные средства, либо разработать национальную методологию и проводить постоянный, открытый и оперативный мониторинг, что позволит своевременно корректировать государственную политику в области внедрения электронного государственного управления.

На основе официальных докладов и отчетов ООН, работ российских исследователей (*Оценка развития онлайн-услуг государственных услуг: возможности применения методики ООН к российской специфике. Бершадская Л.А., Чугунов А.В.// Труды XIV Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество» (IMS-2011). Санкт-Петербург, 10-12.10.2011.* URL:

<http://ojs.ifmo.ru/index.php/IMS/article/viewFile/170/166>), российских экспертов Е. Петровой, Е. Дьяковой, Т. Мизюриной и А. Борисовой осуществлен критический экспертный анализ методологии ООН, методологии Института развития информационного общества, методологии Университета Васэда и Международной Академии ИТ-директоров и прочих международных организаций. (*Мизюрина Т.В. Методика оценки развития электронного правительства Университета Васэда и Международной Академии ИТ-директоров // INTERNATIONAL INNOVATION RESEARCH. Сборник статей III Международной научно-практической конференции. МЦНС Наука и просвещение. 2016.* )

Методологии Российской Федерации, Республики Казахстан и Республики Узбекистан исследованы на основе Указов Президентов, Законов, Постановлений Правительств, приказов и материалов официальных сайтов министерств и иных государственных органов.

Идеи относительно формирования национальных методологий оценки развития государственного электронного управления рассмотрены по трудам Н. Казакова, Л. Бершадской, А. Чугунова, В. Некрасов, О. Архиповой, Е. Зиндер, А. Борисовой и др.

Предложена авторская модель национальной синтетической методологии, учитывающей требования международных организаций, использующей прогрессивный опыт евразийских стран, исходящей из политико-географических, культурологических, экономических особенностей Кыргызстана, нацеленной на осуществление мониторинга

текущего состояния и краудсорсинг проблем и перспектив совершенствования механизмов взаимодействия власти и общества. Для оценки проектов в области ИКТ предложено использовать трехкомпонентную методику оценки и мониторинга.

Во второй главе **"Электронное государственное управление в процессах трансформации взаимоотношений власти и общества: методологические подходы"** проведен политико-правовой анализ законодательства КР, регламентирующего внедрение электронного государственного управления; выявлена хронология, практические результаты и проблемы реализации государственной политики в области внедрения электронного государственного управления в КР; определены перспективы и роль информационно-коммуникативных технологии в трансформации системы государственного управления КР.

**Объект** исследования: государственное управление.

**Предмет** исследования: государственная политика по внедрению электронного государственного управления в Кыргызской Республике.

**Методы** исследования: коммуникационный, институциональный, системный, структурно-функциональный подходы, а так же методология политико-правового, сравнительного и экспертного анализов

В первом параграфе **«Нормативно-правовая основа электронного государственного управления в Кыргызской Республике»** осуществлен политико-правовой анализ законодательства, регламентирующего трансформацию принципов системы государственного управления, осуществляемую вследствие внедрения в республике электронного государственного управления.

Эволюция государственной политики в области внедрения ИКТ в систему государственного управления рассмотрена на основе Концепции создания и развития информационной сети (информатизации) (23.09.1994 г.), Национальной Стратегии Информационно-коммуникационные технологии для развития КР (10.03.2002 г.), Проекта Концепции развития и модернизации проекта «Электронного Правительства КР» (15.05.2012 г.) и Закона КР Об информатизации и электронном управлении (8.10.1999 г.).

Роль внешнеполитического фактора в процессах распространения информационных технологий в КР исследована на основе Окинавской Хартии глобального информационного общества (22.07.2000 г.), Резолюции (9-11.09.2002 г.) и Декларации (24.10.2002 г.) Бишкекско-Московской конференции по информационному обществу, Женевской Декларации принципов «Построение информационного общества - глобальная задача в новом тысячелетии» (10-12 декабря 2003 г.), Итоговых документов Всемирного саммита ЮНЕСКО по информационному обществу (17-19.05.2005 г.) и Тунисской программы для информационного общества (15 ноября 2005 г.).

Политико-правовой анализ текущей государственной политики по внедрению электронного государственного управления осуществлен на основании Национальной стратегии устойчивого развития КР на период 2013-2017 годы (21 января 2013 г.), Закона Об электронном управлении

(19.07.2017 г.), Программы и Плана мероприятий Правительства по внедрению электронного управления (электронное правительство) в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления на 2014-2017 годы (17.11.2014 г.), Постановления Правительства об учреждении Совета по информационно-коммуникационным технологиям (3.06.2013 г.), Положений о Секретариате Совета по информационно-коммуникационным технологиям и о Центре электронного управления (6.05.2015 г.).

В отдельный блок нормативно-правовых актов выделены документы, определяющий действующий в настоящее время конкретный порядок взаимодействия власти и общества в части предоставления государственных услуг. На основании анализа Постановления Правительства КР Об утверждении Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями (10.02.2012 г.), Распоряжения об утверждении Типового административного регламента государственной и муниципальной услуги и Положения о порядке разработки и утверждения административных регламентов государственных и муниципальных услуг (22.06.2014 г.) автор пришел к выводу о том, что принятие данных документов стало ключевым фактором в трансформации системы государственного управления в части взаимодействия общества и власти.

Активное, равноправное участие гражданского и бизнес-сообществ в регламентации такого взаимодействия, позволило: существенно сократить количество услуг, оказываемых госорганами; снижать непосредственное взаимодействие граждан и чиновников, переводя его в электронный формат; увеличивать количество бесплатных услуг, где это возможно и устанавливать социально приемлемые цены там, где такой возможности нет; вывести отношения граждан и чиновников из разряда иерархических административно-командных в разряд равноправно-партнерских; повысить ответственность должностных лиц, публичность и открытость их действий; существенно снизить уровень коррупции. Кроме того, престижность государственной службы определяется не возможностью получения незаконных доходов, а стабильной заработной платой, перспективой карьерного роста и идеалистическими соображениями.

Отдельные вопросы электронного государственного управления рассмотрены на основе Законов КР «Об электрической и почтовой связи», «О государственных закупках», «Об информации персонального характера», «Об электронном документе и электронной цифровой подписи», «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики», «О государственных и муниципальных услугах» и иных нормативно-правовых актов.

Во втором параграфе второй главы **«Государственная политика в области практической реализации электронного государственного управления в Кыргызской Республике: методологические подходы»**

исследованы фактические целеполагания правительства и основные, наиболее значимые направления практической реализации государственной политики в области внедрения электронного государственного управления в КР.

В связи с неэффективностью применения методологий международных организаций и иностранных компаний, а также отсутствием национальной методологии оценки внедрения электронного государственного управления в КР (параграф 1.2), исследование проведено на основании структурно-функционального подхода с использованием методологии политико-правового и экспертного анализа.

Осуществлена оценка соответствия национальной практики и теоретических представления зарубежных исследователей (*A.Ari-Veikko. Electronic Government: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications: Information Science Reference, 2007*), оценка практики внедрения электронного управления в КР иностранными организациями и оценка внедрения по основным целям и направлениям внедрения ИКТ Правительством КР. Анализ рассматриваемого в параграфе вопроса опирается на эмпирическую базу и личный практический опыт, полученный автором при реализации ряда проектов внедрения ИКТ в различных сегментах государственного управления нашей страны.

Осуществлена авторская периодизация практического внедрения электронного государственного управления в КР. Обосновано разделение на два периода: с 2001 по 2013 годы – период информатизации государственных органов, разработки и внедрения автоматизированных систем. С 2013 года по декабрь 2017 года – период активного внедрения элементов электронного управления (электронного правительства).

Анализ внедрения ИКТ в систему государственного управления КР согласно теоретическим подходам А. Хилла осуществлен по направлениям: повышение эффективности и экономичности государственных услуг; электронное управление, как постоянный процесс совершенствования деятельности исполнительной власти; повышение открытости деятельности государственных органов; электронное управление, как переход от бюрократического к интеллектуальному управлению.

Автор пришел к выводам о том, что существующие в КР бюрократические практики переводятся в электронный формат, что само по себе не формирует новое качество. Контроль осуществляют эксперты проектов, реализуемых в республике ВБ, АБР, ООН и ряда иностранных НПО. По их завершению контроль сводится к обобщенным директивам политических лидеров. Бюрократия среднего и нижнего звена не заинтересована в самореформировании, ликвидации источников коррупционных доходов, увеличении объема работы и сокращении своей численности. Поэтому, деятельность по внедрению ИКТ имитируется, либо саботируется. Внедрение осуществляется, преимущественно, посредством узкоспециальных, несистемных проектов, финансируемых вышеназванными донорами. Доминирование технологического подхода сводит идеи трансформации электронного государственного управления к

автоматизации и информатизации, при игнорировании потенциала участия общества в процессах принятия и реализации политических решений.

Анализ практики внедрения электронного управления в КР иностранными организациями осуществлен в соответствии с пониманием понятия электронное управление (электронное правительство) международными экспертами. Исследование осуществлено по следующим направлениям: электронные паспорта, электронная подпись, электронный документооборот, электронные выборы, электронные торги и государственные закупки и государственные информационные ресурсы.

Автор приходит к выводу о том, что западные доноры признают прогресс в реализации идей электронного управления (электронного правительства) в части внедрения в КР электронных паспортов, электронной подписи, электронного документооборота, электронных выборов, электронных торгов и государственных закупок, и развития государственных информационных ресурсов. Еще один пункт – электронные услуги – совпадает в представлениях международных доноров и Правительства КР. Его мы рассмотрим ниже.

Анализ внедрения ИКТ в систему государственного управления по основным целям Правительства КР, состоящим в ликвидации коррупции, сокращении бюрократических процедур и снижении бюджетных расходов.

Автор приходит к выводу о том, что планы Правительства КР о достижении целей к 2017 году не достигнуты по объективным и субъективным причинам. Процесс развития – процесс потенциально-бесконечный, не имеющий конечной точки. Субъективная причина таких результатов – отсутствие скоординированной политики без учета оценки взаимозависимости государственных органов и отсутствии единого подхода к определению самого понятия «электронное управление». Все направления информатизации государственного управления тесно взаимосвязаны, что осознают в большинстве стран мира. Так же, во всех странах существует прямая зависимость положительных результатов внедрения ИКТ от политической воли руководства стран, которая в КР есть.

Анализ практики внедрения электронного государственного управления по основным направлениям и результатам усилий Правительства КР осуществлен по следующим направлениям: разработка и совершенствование нормативно-правовой базы, создание системы межведомственного взаимодействия, предоставление государственных услуг в электронном формате, обеспечение прозрачности деятельности государственных органов и внедрение аутсорсинга, реализуемого посредством государственно-частного партнерства. По каждому направлению охарактеризована практика и проблемы внедрения, а также сформулированы выводы.

Далее приведена критика государственной политики по внедрению ИКТ в систему государственного управления КР.

В третьем параграфе второй главы **«Перспективы трансформации системы государственного управления Кыргызской Республики»** осуществлен сравнительный анализ представлений Политической,

Исполнительной и Представительной ветвей власти республики по рассматриваемому вопросу.

Рассмотрена эволюция представлений и закрепление перспектив трансформации системы государственного управления в нормативно-правовых актах и документах КР. Хронологическая последовательность запуска общенациональной программы цифровой трансформации «Таза Коом», утверждения Программы Правительства КР «Сорок шагов в будущее» («Жаны доорго – кырк кадам»), принятия Закона КР Об электронном управлении и Требований к защите информации, содержащейся в базах данных государственных информационных систем, реализации Правительством политики «Открытые данные» и презентации вступления в партнерство международной инициативы «Открытое Правительство» (Open Government Partnership), а так же вынесение на общественное обсуждение Проекта Стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики «Сорок шагов. Новая эпоха» («Таза коом. Жаны Доор») привела автора к выводу о том, что нарушена объективная эволюционная поэтапная последовательность: «электронное правительство – открытые данные – цифровое правительство». При этом с одобрения Политической и Представительной власти Исполнительная власть пытается одновременно реализовать идеи «цифрового правительства», «электронного управления» и «открытых данных».

Далее осуществлен анализ корреляции эволюционного развития государственного управления и уровня использования в государственном управлении ИКТ. В этих целях осуществлена авторская этапизация внедрение ИКТ в системы государственного управления западных стран. Это «информатизация» государственных органов, реализация идеи «электронного правительства» и «открытых данных», а также современные попытки сформулировать понятие «цифрового правительства».

Исследована эволюция концептуальных представлений о государственном управлении в США и странах Западной Европы. Рассмотрены в хронологическом порядке: американская государственная практика «дележа добычи»; концепция «дихотомии политики и администрирования В. Вильсона»; «рационально-легальная модель» государственного управления; концепция «экономики благосостояния и конкурирующих групп»; концепция «сервисного государства»; концепция New Public Management (государственный менеджеризм); концепция и управленческая модель «Good Governance» (хорошее правительство); концепции «организационного развития» и идея «сетевого государственного управления». (Талапина Э.В. *Государственное управление в информационном обществе*/ М.: ИД «Юриспруденция», 2015, с. 44-52).

Осуществив сравнительный анализ двух, исследованных выше систем, автор пришел к выводу об отсутствии прямой корреляции между уровнем развития и внедрения ИКТ и эволюцией системы государственного управления. Причинно-следственные связи состоят в использовании системой государственного управления достижений ИКТ для реализации



своих задач. Идея о том, что развитие ИКТ вызывает трансформацию государственного управления, несостоятельна.

Далее, на примере России, Казахстана и Узбекистана, исследована практика реформирования государственного управления на постсоветском пространстве.

Рассмотрение Указа Президента РФ Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления и Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти позволило автору прийти к выводу о том, что в РФ совершенствование системы государственного управления предполагает имплементацию в административно-бюрократическую систему элементов западных концепций «сервисного государства» и «хорошего правительства». Однако, социально-исторические, ментальные, географические и административно-территориальные факторы РФ определяют необходимость сохранения жесткой, централизованной вертикали власти, предполагающей усиление властных полномочий управленческого аппарата. Усиление государства означает подчинение интересов личности государственной целесообразности, что противоречит демократическому вектору общественного развития России. Это противоречие вызвало разработку современной российской практической концепции «сильного государства», представляющей собой симбиоз «сервисного государства», «хорошего правительства» и традиционной модели «сильного (административно-бюрократического) государства».

На основе трудов казахстанских исследователей рассмотрена «современная концепция государственного управления» Республики Казахстан. (Рахметулина Ж.Б., Уальханов О.Е. *Современные концепции государственного управления*. URL: [www.konspekt.biz/index.php?text=4232](http://www.konspekt.biz/index.php?text=4232).) Автор пришел к выводу о том, что эта концепция предполагает сохранение административно-бюрократической системы с включением элементов государственного менеджеризма.

Изучение Концепции административной реформы Республике Узбекистан позволило автору констатировать тот факт, что реформирование системы государственного управления Узбекистана предполагает ее техническое совершенствование при сохранении административно-командного содержания.

Обобщенный промежуточный вывод автора состоит в том, что в этих странах сохраняется практика «дележа добычи» и игнорируется концепция дихотомии политики и администрирования В. Вильсона. И РФ и РК, и РУ внедряют ИКТ и элементы концепции «сервисного государства». Но РУ не использует концепцию «государственного менеджеризма». Кроме того, различия состоят в представлениях политической власти стран о содержании «сервисного государства», уровне и степени использования его элементов. Только Россия использует (хоть и в ограниченном размере) идеи «хорошего правительства», а также разрабатывает и реализует собственную концепцию «сильного государства».

Далее, осуществлен анализ сущностного содержания видения Правительством КР уровня внедрения ИКТ в систему государственного управления и перспектив трансформации государственного управления в целом.

Исследование Программы цифровой трансформации КР «Таза Коом» привело к выводу о том, что он представляет собой совокупность отдельных идей «электронного правительства» (электронного управления), «открытых данных» (открытого правительства) и «цифрового правительства» (цифрового государства). Относительно государственного управления, в программе налицо симбиоз идей «сервисного государства», «государственного менеджеризма» и «хорошего правительства».

Рассмотрение Программы Правительства КР «Сорок шагов в будущее» («Жаны доорго – кырк кадам») позволило автору констатировать стремление Правительства сохранить существующую, административно-бюрократическую систему государственного управления с добавлением элементов государственного менеджеризма. В Программе, внедрение ИКТ в систему государственного управления предполагает сохранение ориентиров информатизации, нацеленность на совершенствование электронного администрирования (электронные услуги) и внедрение элементов электронной экономики, что является лишь частью электронного государственного управления.

Далее исследованы политика Правительства «Открытые данные» и перспективы вступления Кыргызстана в партнерство международной инициативы «Открытое Правительство».

На основе эмпирического материала рассмотрено сущностное содержание понятия «открытые данные» и инициативы «Открытое Правительство». Осуществлен сравнительный анализ политических рекомендаций экономического развития, которые Кыргызстан неукоснительно выполнил в 90-х годах прошлого века и многосторонней инициативы Open Government Partnership (OGP, Открытое Правительство), являющейся современными политическими рекомендациями цифрового развития. Выведен ряд не случайных аналогий.

Автор приходит к корректному выводу о том, что политика «Открытые данные» и вступление КР в партнерство международной инициативы «Открытое Правительство» являются идеями Правительства, требующими глубокого анализа и общественного обсуждения. Вступление и принятие Кыргызстаном каких-либо международных обязательств находятся вне компетенции Правительства КР. Фактические целеустановки Правительства в совокупности с усилением политических полномочий Премьер-министра, приводят к выводу о том, что усилия исполнительной власти сосредоточены на минимизацию возможности критики в свой адрес и сосредоточении деятельности на политических вопросах.

Далее осуществлен анализ видения политической ветвью власти путей трансформации системы государственного управления КР. На основе экспертного анализа Проекта Стратегии устойчивого развития «Сорок шагов. Новая эпоха» («Таза коом. Жаны Доор») сформулирован вывод о

том, что видение Института Президентства перспектив трансформации системы государственного управления состоит в попытке совместить административно-бюрократическую вертикаль власти с элементами «сервисного государства» (предоставление государственных услуг), «государственного менеджизма» (коммерциализация отношений власти и общества) и «хорошего правительства» (общественный краудсорсинг по широкому кругу вопросов развития, общественный мониторинг деятельности власти, возможности для гражданского общества предлагать собственные проекты развития и т.д.).

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В заключении даны основные итоговые оценки проведенного исследования, показан личный вклад автора, описана методология, сформулированы выводы. В частности,

1. На основе сравнительного системного анализа выявлено отсутствие единого научного определения понятия «электронное государственное управление». Доказано, что различие концептуальных подходов к определению обусловлено конкретно-историческими, социально-политическими, экономических и прочими факторами общественных отношений.

Доказано, что определение понятия «электронное государственное управление» детерминировано состоянием и перспективами субъект-объектных отношений власти и общества. На этом основании автором предложено принять за теоретическую основу определения, научно-обоснованную и общественно одобренную концептуальную модель такого взаимодействия, где отношения субъект (государство) – объект (общество) эволюционно меняются на отношения субъект (государство) – субъект (народ Кыргызстана) с перспективой закрепления этих отношений на уровне субъект (гражданское общество Кыргызстана) – объект (власть). При этом право государство на легитимное насилие в случае девиантного, либо делинквентного поведения своих граждан сохраняется, но находится под общественным контролем.

На основе коммуникационного подхода и теории социального реализма, дано авторское определение понятия «электронное государственное управление» и разработана авторская концептуальная модель структурирования текущей государственной политики по внедрению информационно-коммуникационных технологий в систему взаимодействия власти и общества.

2. Осуществлен сравнительный анализ методологий расчета индексов международных организаций. Выявлена разнородность существующих методологий, состоящая в их целевом ориентировании от оценки «готовности» и «зрелости» электронных государственных услуг, до оценки выгод от реализуемых программ электронного правительства. Единство методологий состоит в решении однотипной задачи: определить рейтинговое место страны в глобальном списке.

Обосновано положение о том, что Кыргызстан должен учитывать глобальные международные рейтинги для исключения ошибок, допускаемых экспертами международных организаций и недопущения использования ими некорректной, необъективной, либо устаревшей информации о показателях и критериях оценки. Такой учет необходим для снижения репутационных рисков и обозначения активного участия Кыргызстана в процессах глобального мониторинга информационного развития. При этом, резкое снижение, либо повышение значения международных индексов и соответствующее резкое изменение места Кыргызстана в глобальных рейтингах несет угрозу снижения грантовой, материальной, технологической и консалтинговой помощи международных организаций, реализующих в республике информационно-коммуникационные проекты.

На основе критического экспертного анализа доказано, что методология, критерии, показатели, характеристики и оценки международных организаций и компаний не могут в неизменном виде использоваться Кыргызстаном при разработке национальной методологии по следующим основаниям: в международных методиках не учитывается уровень вовлеченности граждан в процесс принятия решений; степень предоставления правительством информации и консультаций гражданам через интернет-каналы; востребованность, удобство и степень удовлетворенности гражданами электронными сервисами государственных органов. В соответствии с международными методиками не оценивается доля запросов, обрабатываемых в электронном виде, среди общего количества запросов; доля запросов, обработанных в онлайн режиме среди общего количества запросов и экономические эффекты. Эксперты международных организаций используют нерепрезентативные выборки, недостоверные данные и формальные показатели, не отражающие уровень развития демократии. Их оценки субъективны из-за нечеткости критериев, непрозрачности процесса оценки, размытости процедуры отбора экспертов и обработки информации, теоретического характера оценок, личностного отношения экспертов к объекту и целевой задаче исследования. Недостатком является длительность процедуры оценивания и публикации международных индексов и рейтингов, что исключает оперативное реагирование национальных Правительств. Кроме того, подробное описание методик является закрытой информацией.

Доказано, что методики, разработанные на постсоветском пространстве, так же не могут лечь в основу разработки национальной методологии КР. Одни постсоветские страны ориентируются на международные рейтинги, индексы и показатели. Другие используют узкоспециализированную методику, соответствующую национальным административно-командным принципам государственного управления. Недостатками методик является следующее: методики размыты и неопределенны, нацелены на оценку информационно-технических возможностей граждан и оценку эффективности деятельности руководителей территориальных органов исполнительной власти для решения вопросов об их увольнении по причине

низкого качества предоставления государственных услуг. При расчетах не учитываются данные информационных систем, используемых при предоставлении государственных электронных услуг; не все оцениваемые услуги являются государственными или муниципальными; не определено, что представляет собой «механизм получения услуг»; используются доступные статистические данные, но в процессах приведения показателей используются некие «эталонные» значения, с которыми сравниваются значения показателей, рассчитанных на основе этих статистических данных; размыта процедура нормализации исходных данных, а следовательно и результатов исследования; подсистемы показателей выделяются произвольно и необоснованно. Методики не предполагают обобщение предложений граждан и оценку степени их реализации в процессах совершенствования государственного управления.

Разработана авторская методология, учитывающая требования международных организаций, использующая прогрессивный опыт евразийских стран, исходящая из политико-географических, культурологических, экономических особенностей Кыргызстана, нацеленная на осуществление мониторинга текущего состояния и краудсорсинг проблем и перспектив совершенствования механизмов взаимодействия власти и общества. Предлагаемая методология предполагает совмещение оценки вовлечения граждан в процессы выработки и принятия новых нормативно-правовых актов и управленческих решений с краудсорсингом по вопросам реализации и корректировки этих решений Правительством. Это позволит сделать мониторинг интегрированной частью государственной политики по внедрению электронного государственного управления. Кроме того, электронная форма мониторинга и исключение двойного экспертного анализа (мониторинг + краудсорсинг) позволит сократить бюджетные расходы. Для оценки проектов в области ИКТ предложено использовать трехкомпонентную методику оценки и мониторинга.

3. На основе политико-правового анализа законодательства, регламентирующего внедрение в КР электронного государственного управления, впервые выявлена алогичность правовой конструкции, связанная с тем, что в правовых актах, принятых законодательной ветвью власти – Жогорку Кенешем, как органом представительной демократии и утвержденных политической властью (Президентом) сохраняются административно-командные принципы организации системы государственного управления. А трансформационные изменения, состоящие в изменении вертикальных отношений органов государственного управления на горизонтальное, паритетное взаимодействие власти и общества закреплены в подзаконных нормативно-правовых актах исполнительной ветви власти. Доказано, что ситуация, когда в целях борьбы с бюрократией и коррупцией, сама бюрократия меняет принципы своего существования и сама же контролирует этот процесс, противоречит принципам формальной логики, допускает обратимость процессов

демократизации государственного управления и находится в прямой зависимости от субъективных политических факторов.

На основе анализа нормативной базы «электронного государственного управления» выявлена ее эволюция от «информатизации государственного управления» до его бессистемного, концептуально не обоснованного реформирования. В настоящее время не подкреплены нормативно-правовыми актами идеи о едином пространстве межведомственного электронного взаимодействия, регулирование коммуникационных потоков, информационное присутствие государства в электронной сети и т.д. В действующем законодательстве КР закреплены приоритеты «электронного управления» – вопросы политики, демократии и этики управленческих практик. Но отсутствует детальная регламентация участия представителей общественных наблюдательных советов, гражданского и бизнес-сообщества в процессах оперативного управления и мониторинга деятельности государственных органов. Идеи о развитии электронной демократии, построении сетевого общества и сервисного государства, всеобщем цифровом равенстве, электронной самоорганизации и саморазвитии, институциональной гибкости и т.д. сведены к регламентации решений технологического характера – автоматизации административных функций и процедур. Это возможность получения гражданами и бизнес-сообществом части государственных услуг в электронном виде, информирование населения на официальных сайтах государственных органов, электронный документооборот и межведомственное взаимодействие и т.д. Однако, процесс законотворчества в области развития электронного государственного управления продолжается.

4. На основании структурно-функционального подхода и методологии политико-правового и экспертного анализа осуществлена оценка соответствия национальной практики внедрения электронного государственного управления и теоретических представления А. Хилла, оценка практики внедрения электронного управления в КР иностранными организациями и оценка внедрения по основным целям и направлениям внедрения ИКТ Правительством КР.

Определено, что государственная политика в области внедрения электронного государственного управления в КР представляет собой совокупность политических решений по привлечению иностранных инвестиций в социально-одобряемых целях упрощения бюрократических процедур, сокращения их количества и ликвидации коррупционных схем.

Выявлены основные направления усилий Правительства КР по достижению поставленных целей. Это разработка нормативной регламентации внедрения ИКТ в систему государственного управления; организация межведомственного электронного взаимодействия; разработка регламентов использования ИКТ в управлении и администрировании; предоставление электронных услуг; создание информационных порталов о деятельности органов власти и автоматизированных систем управления; регулирование аутсорсинга, осуществляемого в рамках государственно-частного партнерства; разработку стратегий и образовательных программ;

преодоление сопротивления среднего и нижнего звена бюрократии и т.д. Правительство привлекает гражданское общество и создает непреодолимые бюрократические процедуры, не позволяющие государственным органам (бюрократии) расширять сферы своей компетенции посредством создания излишних административных практик и контрольных функций.

Доказано, что идея о трансформации отношений государства и общества с использованием информационно-коммуникативных технологий в Кыргызстане сведена к автоматизации административных процессов и процедур, оцифровке существующих административных практик, решению технических задач, доминированию ведомственных подходов вопреки интересам общества, длительным межведомственным согласованиям, ориентацией на формальные показатели вместо социально-одобряемых эффектов. Роль общества ограничена пассивным наблюдением и потреблением новых продуктов государства. Отсутствует политика привлечения граждан и бизнес-сообщества к разработке, внедрению и мониторингу новых электронных государственных продуктов (услуг). Не используется методология фокус-групп, не исследуются потребительские предпочтения, нет общественных обсуждений и учета гражданской рефлексии.

Определено, что у граждан КР появилась возможность участия в политическом процессе, посредством повышения уровня информированности о политических проблемах, усиления обратной связи с государственными органами, возможностью выражать свое мнение в интернет-пространстве и влиять тем самым на процессы принятия политических решений. Это объективно повышает доверие граждан к политическим институтам. Электронное участие граждан осуществляется на стадии формирования повестки дня без анализа и оценки обратной связи. Мировая практика показывает, что более активное участие граждан влечет угрозу возникновения цифрового неравенства и концентрацию власти у определенных политических и управленческих элит.

Выявлены проблемы практической реализации электронного государственного управления в КР, которые состоят в низких темпах совершенствования нормативно-правовой базы, несогласованности целей и сроков проектов, реализуемых иностранными донорами, недостаточной квалификации и отсутствии мотивация у исполнительных сотрудников государственных органов и т.д. Правительство пытается решить эти проблемы посредством использования опыта иностранных государств, внедрения стратегических проектных подходов, разработки единых стандартов ИТ-систем, повышения квалификации государственных служащих и привлечения профессиональных экспертов и специалистов.

Систематизированы идеалистические цели Правительства КР в развитии электронного государственного управления, состоящие в планах по созданию системы равноправного взаимодействия государства, граждан, бизнес-сообщества, экспертов и специалистов; установлению сетевого порядка отношений власти и общества; прямого и решающего участия народа Кыргызстана в процессах разработки и реализации управленческих

решений; организации предоставления потребителям государственных услуг на основе волеизъявления и требований общества посредством реализации общественных инициатив и использования краудсорсинга.

5. Политико-правовой анализ, анализ эволюции представлений и закрепления перспектив трансформации системы государственного управления в нормативно-правовых актах и документах позволили сформулировать вывод о том, что в КР нарушена объективная эволюционная поэтапная последовательность: «электронное правительство – открытые данные – цифровое правительство». При этом с одобрения Политической и Представительной власти Исполнительная власть пытается одновременно реализовать идеи «цифрового правительства», «электронного управления» и «открытых данных».

Сравнительно-сопоставительный анализ позволил выявить содержание детерминированности эволюционного развития государственного управления и уровня использования в государственном управлении информационно-коммуникационных технологий. В этих целях осуществлено хронологическое сопоставление этапизации внедрения ИКТ в системы государственного управления и эволюции концептуальных представлений о государственном управлении в США и странах Западной Европы. Впервые выявлено отсутствие прямых корреляционных связей между уровнем развития и внедрения ИКТ и эволюцией системы государственного управления. Причинно-следственные связи состоят в использовании системой государственного управления достижений ИКТ для реализации своих задач. Доказано, что идея о том, что развитие ИКТ вызывает трансформацию государственного управления, несостоятельна.

Сравнительный политико-правовой анализ практики реформирования государственного управления и внедрения ИКТ на постсоветском пространстве на примере России, Казахстана и Узбекистана позволил прийти к выводу о том, что в этих странах сохраняется практика «дележа добычи» и игнорируется концепция дихотомии политики и администрирования В. Вильсона. И РФ и РК, и РУ внедряют ИКТ и элементы концепции «сервисного государства». Но РУ не использует концепцию «государственного менеджизма». Кроме того, различия состоят в представлениях политической власти стран о содержании «сервисного государства», уровне и степени использования его элементов. Только Россия использует (хоть и в ограниченном размере) идеи «хорошего правительства», а также разрабатывает и реализует собственную концепцию «сильного государства».

Сравнительный политико-правовой анализ видения политической и исполнительной властью КР уровня внедрения ИКТ в систему государственного управления и перспектив трансформации государственного управления в целом позволил прийти к выводу о их совпадении в части сохранения административно-бюрократической вертикали власти и коммерциализации отношений власти и общества посредством внедрения элементов «государственного менеджизма». Различия состоят в вынесении политической ветвью власти на



общественное обсуждение идей о внедрении элементов «хорошего правительства» (общественный краудсорсинг по широкому кругу стратегических вопросов, общественный мониторинг деятельности власти, возможности для гражданского общества предлагать собственные проекты развития и т.д.). Видение об уровне внедрения информационно-коммуникационных технологий в систему государственного управления так же имеют существенные отличия. Политическая власть рассматривает ИКТ в качестве инструментария, способствующего достижению результатов повышения эффективности (информатизация органов и процессов). Исполнительная власть, не определившись с сущностным содержанием самого понятия, структурой, целями и механизмами электронного управления (электронного правительства), игнорируя широкое общественное обсуждение и обсуждение представительной властью, переходит к следующему эволюционному этапу внедрения ИКТ – реализации политики «Открытые данные». Национальный краудсорсинг замещен Правительством аутсорсингом, проводимым экспертами ряда западных организаций. Идеи о вступлении Кыргызстана в американское партнерство «Открытое Правительство» требуют анализа, общественного обсуждения и рассмотрения органами Представительной власти. Решение о вступлении и принятие республикой соответствующих вступлению международных обязательств имеют общенациональное социально-политическое и экономическое значение, вследствие чего находятся вне компетенции Правительства Кыргызской Республики.

На основе структурно-функционального анализа доказано, что стремление Правительства избавиться от поручений Представительной власти, идея Политической власти заместить курултаями существующие сегодня приоритеты «потребностей парламентских партий» Жогорку Кенеша, наряду с усилением полномочий Премьер-министра несут в себе конфликтный потенциал, угрожающий политической стабильности в обществе.

### **Практические рекомендации.**

На основе проведенного исследования был разработан и предложен ряд рекомендаций Национальному совету по устойчивому развитию для правительства, Правительству, Совету по информационно-коммуникационным технологиям, Министерству юстиции, Министерству образования и науки, Государственной кадровой службе, Государственному агентству антимонопольного регулирования, Государственной службе по борьбе с экономическими преступлениями, Государственному центру электронного управления, Государственному комитету информационных технологий и связи, Государственному комитету национальной безопасности и его Антикоррупционной службе.

**Основные результаты диссертации нашли отражение в следующих научных публикациях:**

**Монография:**

1. **Шаршеева А.Ш., Иванов С.Г.** Электронное управление (электронное правительство) в процессах взаимодействия власти и общества Кыргызской Республики: монография / С.Г. Иванов, А.Ш. Шаршеева; отв. ред. З.К. Курманов. – Москва: РУСАЙНС, 2017. 144 с.

**Научные статьи:**

1. **Шаршеева А.Ш.** Государственное электронное управление демократическими процессами в Кыргызстане // Вестник Кыргызского Национального Университета им Ж. Баласагына. 2013. №5 (66). С. 274-276.

2. **Шаршеева А.Ш.** Обзор развития государственных электронных услуг в Кыргызской Республике // Наука, новые технологии и инновации. 2013. №5. С. 250-251.

3. **Шаршеева А.Ш.** Различие между э-правительством и э-управлением, структура функции и принципы организации // Республиканский научно-теоретический журнал «Izdemic». 2013. №5.

4. **Шаршеева А.Ш.** The degree of the state electronic maturity in the Kyrgyz Republic А.Шаршеева / Сборник научных докладов. Университет Цакуба, Япония. 2014. №1. С. 88-90 (на английском языке).

5. **Шаршеева А.Ш.** Анализ эффективности развития государственного э-правительства и реализации антикоррупционных мер в Кыргызской Республике // Известия Национальной Академии Наук Кыргызской Республики. 2014. №1. С. 88-93.

6. **Шаршеева А.Ш.** Перспективы развития цифрового поколения Кыргызстана // Вестник Кыргызского Национального Университета им Ж. Баласагына. 2014. № 4. С. 285-290.

7. **Шаршеева А.Ш., Иванов С.Г.** Внедрение государственного электронного управления через ГЧП в Кыргызстане при интеграции в евразийское экономическое пространство // Политическое управление: научный информационно-образовательный электронный журнал. 2015. № 2 (10). С. 91-96.

8. **Шаршеева А.Ш., Усекеев Э.Ж.** Открытые данные для оценки контрольной деятельности государства в Кыргызстане // Управленческое консультирование. 2016. № 3 (87). С. 46-51.

9. **Шаршеева А.Ш.** Роль политических факторов в процессах развития цифровой инфраструктуры Кыргызской Республики // Научный Альманах. 2016. № 12-4.

10. **Шаршеева А.Ш.** Вызовы и задачи Кыргызской республики на пути к цифровой экономике: доклад // Redenex. General Electri. Международный Онлайн-саммит. 28.11.2019. URL: <https://iotsummiteurasia.com/spiker/aida-sharsheeva/>

11. **Шаршеева А.Ш.** Цифровизация управления как условие трансформации "утечки мозгов" в "циркуляцию мозгов" в Кыргызстане: доклад // Вестник Таджикского национального университета. 27.11.2019. URL: <https://tnu.tj/index.php/ru/mezhdunarodnyj-simpozium/>

### **Компьютерные программы:**

1. **Шаршеева А.Ш.** и др. ИТ система по управлению государственными неналоговыми проверками деятельности предпринимателей в КР [Электронный ресурс] // GIZ. 2010.

2. **Шаршеева А.Ш.** и др. Цифровая онлайн платформа на облачной системе хранения данных на базе ИТ системы Контр-Про [Электронный ресурс] // IFC. 2018. URL: <http://www.proverka.gov.kg/>

3. **Шаршеева А.Ш.** и др. Приложение JUMUS [Электронный ресурс] : помощь трудовым мигрантам // El Group Consulting. (LfdR). 2019. URL: <https://apps.apple.com/app/id1439308093>

## РЕЗЮМЕ

### **23.00.02 – Саясий институттар, процесстер жана технологиялар адистиги боюнча саясий илимдер талапкери илимий даража алуу үчүн Шаршеева Аида Шеримбековнанын диссертациясы «Кыргыз Республикадагы мамлекеттик башкаруу системасын өзгөртүп түзүү»**

**Негизги сөздөр:** электрондук мамлекеттик башкаруу, электрондук башкаруу, мамлекеттик башкаруу, Кыргыз Республикасы.

**Изилдөө объектиси:** Мамлекеттик башкаруу.

**Изилдөө предмети:** Кыргыз Республикасындагы электрондук мамлекеттик башкарууну жайылтуу боюнча мамлекеттик саясат.

**Изилдөөнүн максаты:** Бийлик жана коом өз ара мамиле системасын өзгөртүп түзүүдө, электрондук мамлекеттик башкаруунун маанисин ачып көрсөтүү.

**Изилдөөнүн жолдору:** коммуникациялык, институционалдык, тутумдук, түзүмфункционалдык мамилелер, ошондой эле саясий-укуктук, салыштырма жана эксперттик талдоолордун (анализдердин) методологиясы.

**Изилдөөнүн жыйынтыктары:** «электрондук мамлекеттик башкаруу» түшүнүгүнүн негизги оюу калыптанылды жана тартипке салынды; заманбап Кыргызстандын айкынтарыхый шарттарында, эл-аралык уюмдардын, компаниялардын, маалыматтык-өрчүгөн өлкөлөрдүн жана советтен кийинки өлкөлөрдүн методологиясын колдонуу мүмкүн эместиги аныкталган; электрондук мамлекеттик башкаруу киргизүүнү тартипке салуучу Кыргыз Республикасынын мыйзам чыгаруучулук саясий-укуктук анализи (талдоосу) жүзөгө ашырылган; Кыргыз Республикасындагы электрондук мамлекеттик башкарууну киргизүү жаатындагы мамлекеттик саясаттын жүзөгө ашыруу көйгөйлөрү, убакыт, мезгил тартиби жана иш жүзүндөгү жыйынтыктар ачылып көрсөтүлгөн; Кыргыз Республикасындагы мамлекеттик башкаруу системасын өзгөртүп түзүүдө маалыматтык-байланыш технологиясынын мааниси жана келечеги аныкталган.

**Изилдөөнүн жаңылыгы:** бардык гипотезалар, далилдер жана натыйжалар жаңы, илимий жана автордук.

**Колдонуу жааты:** Изилдөөнүн жыйынтыгын, КР жаңы мамлекеттик башкаруу концепциясын иштеп чыгууда, Кыргызстандагы электрондук мамлекеттик башкарууну жайылтуу боюнча практикалык маселелерди чечүүдө, өзүнө тиешелүү түшүнүк жана “электрондук башкаруунун” түзүмдүк моделин аныктоодо бийликтин бардык бутак органдары жана түзүмдөрү тарабынан колдонулса болот. Иштин жыйынтыгын колдонууда, коомдук мамилелердин демократизациялоо процесси жана цифровизациянын илимий көйгөйлөрү менен иш алып барган улуттук жана эл-аралык МЭУдар кызыкдар болушу мүмкүн. Диссертациянын материалдары илимий окуу процесстерде колдонулушу мүмкүн.

## РЕЗЮМЕ

**диссертации Шаршеевой Аиды Шеримбековны “Трансформация системы государственного управления в Кыргызской Республике” на соискание ученой степени кандидата политических наук по специальности: 23.00.02 - Политические институты, процессы и технологии**

**Ключевые слова:** электронное государственное управление, электронное правительство, государственное управление, Кыргызская Республика.

**Объект** исследования: государственное управление.

**Предмет** исследования: государственная политика по внедрению электронного государственного управления в Кыргызской Республике.

**Цель** исследования: выявить роль электронного государственного управления в трансформации системы взаимоотношений власти и общества.

**Методы** исследования: коммуникационный, институциональный, системный, структурно-функциональный подходы, а так же методология политико-правового, сравнительного и экспертного анализов.

**Результаты** исследования: концептуализировано и структурировано понятие «электронное государственное управление»; определена невозможность использования методологии международных организаций, компаний, информационно-развитых стран и стран постсоветского пространства в конкретно-исторических условиях современного Кыргызстана; осуществлен политико-правовой анализ законодательства Кыргызской Республики, регламентирующего внедрение электронного государственного управления; выявлена хронология, практические результаты и проблемы реализации государственной политики в области внедрения электронного государственного управления в КР; определены перспективы и роль информационно-коммуникативных технологии в трансформации системы государственного управления КР.

**Новизна** исследования: все гипотезы, доказательства и результаты новые, научные и авторские.

**Область применения:** результаты исследования могут быть использованы структурами и органами всех ветвей власти при разработке концепции нового государственного управления КР, концептуального определения соответствующего ему понятия и структурированной модели «электронного управления» при решении практических задач по внедрению электронного государственного управления в Кыргызстане. В использовании результатов работы могут быть заинтересованы национальные и международные НПО, занимающиеся процессами демократизации общественных отношений и прикладными вопросами цифровизации. Материалы диссертации могут использоваться в научном и учебном процессах.

## SUMMARY

**Aida Sherimbekovna Sharsheeva's dissertation on the topic "Transformation of the system of public administration in the Kyrgyz Republic" for the degree of candidate of political sciences, specialty: 23.00.02 - Political institutions, processes and technologies technologies**

**Keywords:** e-government, e-government, public administration, Kyrgyz Republic.

**Object** of research: public administration.

**Subject** of research: state policy on the introduction of e-government in the Kyrgyz Republic.

**Goal:** to identify the role of e-government in the transformation of the system of relations between government and society.

**Research methods:** communication, institutional, system, structural and functional approaches, as well as the methodology of political and legal, comparative and expert analysis.

**Results of the research:** the concept of "electronic public administration" is conceptualized and structured; the impossibility of using the methodology of international organizations, companies, information-developed countries and post-Soviet countries in the specific historical conditions of modern Kyrgyzstan is determined; the political and legal analysis of the legislation of the Kyrgyz Republic regulating the introduction of electronic public administration is carried out; the chronology, practical results and problems of implementation of the state policy in the field of introduction of e-government in the Kyrgyz Republic are revealed; the prospects and the role of information and communication technologies in the transformation of the system of public administration of the Kyrgyz Republic are determined.

**The novelty of the study:** all hypotheses, proofs and results are new, scientific and author's.

**The study application:** the results of the study can be used by institutes and bodies of all branches of government in the development of the concept of the new public administration of the Kyrgyz Republic, the conceptual definition of the corresponding concept and the structured model of "egovernment", in solving practical problems of the introduction of e-government in Kyrgyzstan. National and international NGOs dealing with the processes of democratization of public relations and applied issues of digitalization may be interested in using the results of the work. Dissertation materials can be used in scientific and educational processes.

**Шаршеева Аида Шеримбековна**

**ТРАНСФОРМАЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Подписано к печати 10.05.2021 г.  
Формат 60х84  $\frac{1}{16}$ . Печать офсетная.  
Объем 1,56 п.л. Тираж 100 экз.

Отпечатано в типографии КНУ им. Ж. Баласагына  
720048, г. Бишкек, ул. Манаса, 66.

