

**КЫРГЫЗСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Ж. БАЛАСАГЫНА**

На правах рукописи

УДК 323.2

ШАРШЕЕВА АИДА ШЕРИМБЕКОВНА

**ТРАНСФОРМАЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

**Специальность 23.00.02 – Политические институты, процессы и
технологии**

**Диссертация на соискание ученой степени кандидата
политических наук**

**Научный руководитель:
доктор политических наук,
профессор Иванов С.Г.**

Бишкек – 2019

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	14
1.1. Концептуализация понятия «электронное государственное управление»...	14
1.2. Методология оценки развития электронного государственного управ- ления.....	33
ГЛАВА 2. ЭЛЕКТРОННОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ПРОЦЕССАХ ТРАНСФОРМАЦИИ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА.....	60
2.1. Нормативно-правовой базис электронного государственного управления в Кыргызской Республике.....	60
2.2. Государственная политика по внедрению электронного государственного управления в Кыргызской Республике.....	80
2.3. Перспективы трансформации системы государственного управления Кыргызской Республики.....	108
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	137
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	149

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Новые независимые государства постсоветского пространства находятся в процессе переосмысления целей, задач и форм государственного управления. Подвергаются пересмотру такие базовые категории, как демократия, политическое участие, соотношение политических и административных механизмов и т.д. Возможные сценарии развития государственного управления многочисленны и сложны для однозначных прогнозов.

В XXI веке 190 стран 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. Аналогична ситуация и с системами государственного управления, история которого берет начало с момента возникновения самого государства. В течение последних трех десятилетий в западном полушарии получили наибольшее распространение концепции «сервисного государства», «государственный менеджеризм», «хорошее правительство» и «сетевое государство». 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 идеи их использования государственными органами и структурами. Впоследствии 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 ветвями и органами власти, гражданским обществом, бизнес-сообществом и другими субъектами общественных отношений.

Широкое и повсеместное использование ИКТ в процессах взаимодействия власти и общества имеет выраженные демократические эффекты. Деятельность власти становится более открытой, граждане получают возможность выразить свое мнение, пытаться влиять на процессы разработки и принятия решений и т.д. В связи с этим и в обществе и в науке возникло устойчивое мнение о том, что формы внедрения и использования информационно-коммуникативных технологий 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 информационно-коммуникативных технологий. Считается, что использование информации, информационных и коммуникационных технологий оказывает решающее влияние на характеристики государства, ведет к появлению новых понятий и определений в государственном управлении и общественной жизни. Традиционное представление о государстве меняется на его представление, как информационной системе, основанной на получении, анализе и распространении информации. Более того, существуют мнения, в соответствии с которыми перспективы перехода к постдемократическим формам организации государственного управления – это не результат общественного договора, а объективное, прогнозируемое следствие развития ИКТ. А «электронное правительство» не дополнение к традиционному правительству, а современная парадигма политико-государственного управления в целях социального и политического развития стран.

Проблема внедрения электронного государственного управления состоит в том, что при значительном уровне инвестирования в процесс внедрения электронных технологий, ожидаемые политические, социальные и

экономические эффекты не определены и не прогнозируемы. В связи с этим, потенциал электронного государственного управления остается гипотетическим. Очевидно, что на данном этапе технологии электронного государственного управления не сокращают экономическое отставание стран с переходной экономикой от стран-лидеров и не способствует развитию демократических институтов в авторитарных государствах.

Попытки системного внедрения ИКТ в политической и административной системе Кыргызской Республики (КР, Кыргызстан) начались относительно недавно. Важнейшим шагом в этом направлении было нормативное закрепление их использования в работе органов государственной власти. Задачи перехода к электронному государственному управлению включались в национальные стратегии развития КР, начиная с 1995 года. Однако, как и многие другие управленческие технологии, зарекомендовавшие свою эффективность в практике развитых зарубежных государств, электронное управление (электронное правительство) в Кыргызстане остается формой, не трансформирующей сущностное содержание управленческой деятельности.

Современная политическая система Кыргызстана представляет собой структуру, находящуюся в состоянии постоянной модернизации и изменений. При этом, если система государственного управления относится к устойчивым составляющим политической системы, то информационно-коммуникационные технологии напротив, быстро реагирует на изменения и потребности человечества. Интернет начинают выполнять новые функции в процессе общественного развития, формируя политическое поведение членов общества и, как следствие, политическое сознание общества в целом. Сегодня можно утверждать, что через ИКТ можно направлять политический процесс, также как и то, что сам процесс становится невозможным без участия ИКТ. Модернизация деятельности государственного аппарата республики сопровождалась широким внедрением IT-технологий, как инструмента, способного усилить доверие граждан к органам власти, повысить эффективность взаимодействия государства, граждан и бизнес-сообщества. В

настоящее время в Кыргызской Республике таким механизмом является концепция электронного управления («электронного правительства»), как комплексного решения, основанного на модели государства, провозглашающей приоритет интересов граждан над потребностями бюрократии.

Электронное государственное управление как форма деятельности органов власти становится элементом политики, развивается и применяется в республике. Но остаются нерешенными вопросы оказания электронных государственных услуг населению, внедрения межведомственного электронного документооборота, преодоления «цифрового разрыва» и т.п. Электронное государственное управление создает необходимые условия для информационной открытости власти. А это является основой демократического развития и построения гражданского общества. Открытость власти определяет уровень общественного контроля над ее функционированием, степень доступности граждан к государственным информационным ресурсам, включая правовую, общественно и социально значимую информацию, определяет возможность участия населения в государственном управлении. С учетом этого, стоят задачи по разработке мер совершенствования электронного государственного управления, стимулирования массового внедрения в деятельность органов власти всех уровней ИКТ, и организации на их основе новых форм взаимодействия власти и общества. При этом наблюдается недостаток, если не отсутствие научных разработок, отсутствие диссертационных исследований, монографий, учебных и практических пособий открытого характера, раскрывающий вопросы государственного электронного управления, совершенствования тактики, понятийного аппарата и нормативной правовой базы Кыргызстана.

Процессы формирования «электронного правительства» оказывая влияние на всю систему политико-административного управления и взаимоотношений государства и общества, а потому требуют научного осмысления и специальных исследований в этой области. Поэтому научная оценка механизмов внедрения «электронного правительства» в повседневную

практику граждан (и формы их освоения) является задачей, имеющей существенное значение для науки и социально-экономического развития Кыргызстана.

Актуальность темы диссертации обусловлена необходимостью исследования роли ИКТ в процессах трансформации государственного управления, оценки степени обоснованности заимствований зарубежного опыта, теоретического осмысления электронного государственного управления и его влияния на политическое пространство. Считаем важным исследование политико-административных процессов, которые протекают в политической системе государства под воздействием внедрения технологий электронного государственного управления. Кроме того, актуальность проблемы исследования определяется потребностью в совершенствовании системы государственного управления, обусловленной тем фактом, что существующие административно-бюрократические практики государственного регулирования политических и социально-экономических процессов пришли в несоответствие с современными тенденциями развития общественных отношений. На этом основании поиск, разработка и научное обоснование новых политических подходов к осуществлению государственного управления и выстраиванию новой модели взаимодействия власти и общества имеет для Кыргызстана важное практическое значение.

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

Связь темы исследования с приоритетными научными направлениями. 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.

Объектом исследования является государственное управление. В качестве **предмета** избрана государственная политика по внедрению электронного государственного управления в Кыргызской Республике.

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

- концептуализировать и структурировать понятие «электронное государственное управление»;

- определить возможность использования методологии международных организаций, компаний, информационно-развитых стран и стран постсоветского пространства в конкретно-исторических условиях современного Кыргызстана;

- провести политико-правовой анализ законодательства Кыргызской Республики, регламентирующего внедрение электронного государственного управления;

- выявить хронологию, практические результаты и проблемы реализации государственной политики в области внедрения электронного государственного управления в Кыргызской Республике;

- определить перспективы и роль информационно-коммуникативных технологии в трансформации системы государственного управления Кыргызской Республики.

Теоретико-методологическая база исследования включает коммуникационный, институциональный, системный, структурно-функциональный подходы, а так же методологию политико-правового, сравнительного и экспертного анализов. Коммуникационный подход позволил исследовать процессы внедрения электронного государственного управления в качестве политической коммуникации (прямой и обратной связи) общества и власти. С помощью институционального подхода электронное государственное управление представлено в виде институционально оформленных электронных

механизмов взаимодействия государства и общества. Системный подход дал возможность описать государственное управление и электронное управление в качестве множеств. В то же время они сами являются элементами общественных отношений. Структурно-функциональный подход использован в целях исследования электронного государственного управления как многоаспектного, комплексного и многоуровневого процесса, включающего политические, административные, правовые, организационные, технические, кадровые, ресурсные и прочие элементы.

Эмпирическая база исследования включает международные соглашения, нормативно-правовые акты и документы КР и стран СНГ, данные международной и национальной статистики и международных рейтингов, результаты научных и социологических исследований, материалы официальных сайтов государственных органов, результаты исследований автора в рамках реализации IT-проектов и т.д.

Научная новизна работы состоит в следующем:

– впервые 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;

– впервые 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;

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

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 своих компетенций посредством создания излишних административных практик и контрольных функций. Основные проблемы, препятствующие внедрению электронного управления, имеют нормативно-право-вой, организационно-управленческий, технологический и социально-личност-ный характер.

5. Видения перспектив трансформации системы государственного управления у Политической, Исполнительной и Представительной ветвей власти Кыргызстана имеют существенные отличия. Это влечет угрозы 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.

Апробации 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 были использованы при запуске проекта «Digital CASA – Кыргызская Республика»; при исследовании 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.; разработке административных регламентов и стандартов по предоставлению государственных и муниципальных услуг в КР через программу ПРООН «Механизмы развития потенциала»; при разработке и внедрении системы государственной контрольно-надзорной деятельности субъектов предпринимательства www.proverka.gov.kg через проекты Германского общества технического сотрудничества (GIZ) «Содействие развитию частного сектора в КР» и Международной Финансовой Корпорации (IFC) «Консультационные услуги по содействию развитию инвестиционного климата в КР»; при оценке и выработке рекомендаций по интеграции информационной системы «единого окна» в сфере внешней торговли и ЕАИС ГТС КР и ГНС 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 2014-2017 гг.; при проведении анализа бизнес-процессов Управления по работе с централизованной базой данных нормативно-правовых актов Министерства юстиции и Института Омбудсмана КР; при разработке материалов обучения для органов МВД и генеральной прокуратуры, политических партий и общественных наблюдателей КР в ходе внедрения системы голосования Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики и др. Кроме этого, автор является активным участником и докладчиком на международных и региональных экспертных, исследовательских онлайн форумах и платформах.

Основные положения и выводы диссертации обсуждены на кафедре «Культурологи и политических технологий» факультета «Философских наук и социально-педагогических технологий» Кыргызского Национального Университета имени Ж. Баласагына, изложены на научно-практических конференциях и опубликованы в научных изданиях.

Полнота отражения результатов диссертации в публикациях. Результаты исследования отражены в монографии, объемом 8,88 печатных листов, докладах автора, зачитанных на научных конференциях, симпозиумах, форумах и т.д., а так же научных статьях, рекомендованных ВАК КР, общим объемом четыре печатных листов. В том числе статьи, рекомендованные ВАК КР, с ненулевым импакт-фактором.

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

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1 Концептуализация понятия «электронное государственное управление»

Концептуализация понятий является методологическим требованием к научному анализу. Базисным понятием и объектом представленного исследования является «электронное государственное управление», сформулированное и используемое в работе для достижения ее цели и задач.

Первой теоретической проблемой является вопрос правомерности использования в современной политической науке и практике понятия самого «государственного управления».

В философии «управление» – это деятельность субъекта по изменению объекта для достижения своих целей. В политической науке «управление» представляет собой целенаправленное воздействие государства на общество, для достижения собственных целей. Соответственно, государство является управляющим субъектом, воздействующим на общество (граждан, народ) в своих целях. Но государство – это всего лишь надстройка, создаваемая

обществом для упорядочения и организации различных сторон своей жизнедеятельности. Однако, в соответствии с Конституцией Кыргызской Республики (КР), «народ Кыргызстана» «строит государство» и только «народ Кыргызстана осуществляет свою власть» либо непосредственно, либо через «систему государственных органов» [24]. То есть субъектом является не государство, управляющее в своих целях обществом, а народ Кыргызстана, создающий и содержащий государство для организации своей жизнедеятельности. Но и в науке и в праве и в политической практике понятие государственное управление пока используется повсеместно.

К примеру, в пункте 2 Паспорта специальности 23.00.02 Политические институты, процессы и технологии [35] «государственное управление» определено в качестве одной из областей исследования.

В 2017 году А. Нестеров представил объективный, по его мнению, подход, в соответствии с которым «государственное управление – это целенаправленное организующее и регулирующее воздействие государства через систему государственных органов и их должностных лиц на общественные процессы, отношения и деятельность людей. Субъекты государственного управления – это органы государственной власти, наделенные конституционными полномочиями осуществлять власть и непосредственное управление общественными процессами и собственно деятельностью государства: институты политического руководства и административного управления» [111].

В этом же году А. Коновалов «под системой государственного и муниципального управления» определяет «взаимодействие и взаимоотношения субъектов и объектов государственного и муниципального управления с целью их качественного изменения» [101].

А. Хахунова исследует «научно-теоретический и прикладной аспекты трех теоретических типов государственного управления: Неовеберизма, Нового государственного управления и Нового правления» [153].

Понятие «государственное управление» сохраняется в ряде законодательных актов Кыргызстана. В Законе КР О противодействии коррупции используется понятие «система государственного управления» [21]; в Законе о Государственной Статистике – используется понятие «органы государственной власти и управления» [16] и т.д.

А. Сидорова считает, что в настоящее время внедрение информационно-коммуникативных технологий (ИКТ) в деятельность органов исполнительной власти не меняет содержание их деятельности. Изменяется только его форма. Очное предоставление органами государственной власти государственных услуг гражданам и бизнес-сообществу дополнилось возможностью получать такие услуги дистанционно, в электронной форме. Автор подчеркивает, что сама сущность предоставляемых услуг осталась неизменной. Таким образом, само по себе использование информационных технологий не влечет за собой сущностного содержания государственного управления [121].

Не соглашаясь с автором, считаем, что в КР используется комплексный подход, в соответствии с которым изменение формы предоставления государственных услуг протекает в русле развития демократических процессов (повышение открытости деятельности власти, усиление реакции государственных органов на критику, повышение персональной ответственности чиновников и т.д.). Меняется сущность государственного управления. Правда вопрос о том, внедрение ИКТ меняет сущность государственного управления в сторону демократизации или такое внедрение просто протекает на фоне демократизации всего комплекса общественных отношений пока остается открытым. Тем не менее, в настоящее время и в науке и в праве КР происходит переосмысление, как формулировки, так и сущностного содержания «государственного управления».

Исследуя эволюцию взглядов на государство в западных странах, Э. Талапина отмечает доминирование в 80-е годы идей об обслуживающем характере государства – «сервисное государство» – в Европе и преобладании концепции «эффективного государства» в США. В последующем эти идеи

были обновлены до концепции «нового государственного менеджмента», существенно снижающей корпоративизм государственного аппарата [116, с. 44-52]. Во втором десятилетии XXI века начался переход к концепции «governance» – сетевому подходу, предполагающему равноправное сотрудничество государственных и негосударственных структур [124].

Х. Халилова использует понятие «государственное управление», но представляет его с одной стороны, как управление государственной организацией, а с другой как управление населением. По ее мнению единство этих двух начал делает государственное управление более мягким, незаорганизованным и меняет приоритет с вертикальных связей государственных органов, на горизонтальные связи органов государственной власти со структурами бизнеса и гражданского общества. Х. Халилова считает, что в постиндустриальном обществе необходимо отходить от веберовской модели рациональной бюрократии к модели гражданских служащих. В такой модели государственного управления, государство будет производителем услуг населению, что повлечет его восприятие государственными служащими и гражданами дифференцированно, нехолистически. Эффективность государственного управления должна измеряться качеством услуг, предоставляемых государством населению. Это усилит независимость населения от политической конъюнктуры, повысит взаимную ответственность государственных структур и граждан, степень активности граждан в реализации своих прав на получение услуг [152].

В. Потехин предлагает новую концептуальную модель государственного управления в виде «системы взаимодополняющих управленческих рыночных и либерально-демократических приемов и методов социальных отношений и директивного, административного способа управленческого воздействия» [148].

А. Максимов считает необходимым внедрение концепции нового публичного менеджмента, что должно способствовать адаптации проектного управления к функционированию государственной власти. По его мнению,

государственное управление в различных странах развивается в одном и том же направлении. Там, где страны менее склонны к переменам реформы проводятся постепенно. Общая тенденция совершенствования государственного управления предполагает учет ценностей, сформулированных ООН. Такими ценностями государственного управления являются политические ценности, ориентированные на консенсус (*consensus oriented*), совместную работу граждан и власти (*participation*), отзывчивость реагирования, оперативность (*responsiveness*); правовые ценности, ориентированные на равенство и недискриминацию (*equity and inclusiveness*) и верховенство права (*rule of law*); универсальные ценности администрирования, ориентированные на прозрачность (*transparency*) и подотчетность (*accountability*); социально-экономические ценности (ценности федеральных агентств), ориентированные на результативность, эффективность и экономичность (*effectiveness and efficiency*) [144].

В этом смысле считаем возможным опереться на идеи С. Пономарева, который считает, что смысл трансформации современной системы государственного управления – это утрата жесткости и опора на горизонтальные связи между государственными органами, гражданским и бизнес-сообществом. Новое «государственное управление» отличается как от старого «бюрократического администрирования», так и от западных концепций «государственного менеджмента», нацеленного на максимизацию выгод. Идея С. Пономарева состоит в необходимости трансформации системы публичного управления, его структуры и отношений с обществом, возможной в результате согласительных переговоров между официальными и неофициальными структурами. В этом русле использование государством ИКТ позволит трансформировать систему государственного управления в части повышения его доступности, удобства и подотчетности обществу [147].

Таким образом, в настоящее время новая теория государственного управления лишь формируется. Но, по нашему мнению, трансформация системы государственного управления – это процесс объективный и

неизбежный. Бюрократия может менять лишь темпы внедрения инноваций, замедляя, либо ускоряя тем самым скорость трансформаций.

В действующей Конституции КР понятие «государственное управление» отсутствует. В соответствии со ст. 88 исполнительная власть в Кыргызской Республике «реализует внутреннюю и внешнюю политику государства» [24].

В Национальной стратегии устойчивого развития КР на 2013-2017 годы (НСУР) говорится о «партнерстве государственных органов с институтами гражданского общества», нацеленном на повышение уровня доверия граждан к власти и улучшение ее авторитета у населения. Этим обосновывается необходимость «разработки программы успешного взаимодействия» власти и гражданского общества.

В НСУР констатируется: «государственное управление до настоящего времени находится в транзитном периоде. В результате многочисленных реформ изменена форма правления, но методы работы органов государственного управления, принятия ими решений и их исполнения остаются прежние. Зачастую выработка решений основана на узкоотраслевых и корпоративных интересах, решения носят краткосрочный характер. Система государственного управления дает сбои и по вертикали, и по горизонтали» [32].

Таким образом, понятие государственное управление требует своего концептуального пересмотра и исключения из политической и правовой практики, как несоответствующее целям демократизации процессов взаимодействия государственных структур и общества. Однако, теория и право опережают практику, в соответствии с которой движущей силой, иницирующей и регламентирующей инновационное развитие Кыргызстана является именно государство. Точнее, его политическая и законодательная ветви власти во главе с Президентом. Власть создает условия, предлагает сама и поддерживает наиболее перспективные (по ее мнению) трансформации во всех сферах жизнедеятельности общества. В связи с этим, в исследовании текущих общественных процессов понятие «государственное управление» в его классическом понимании наиболее приемлемо.

На современном этапе еще нет четкого унифицированного понятийного аппарата и определения процессов и компонентов электронного управления в государственной системе. В КР не разработана и национальная методика оценки внедрения электронного государственного управления.

Научная концепция электронного (цифрового) государственного управления обществом впервые возникла на рубеже 1960-1970-х годов. Ценностные критерии и нормативные ориентации электронного государственного управления заложены в трудах И. Масуды «Информационное общество как постиндустриальное общество» (1981) и Э. Тоффлера «Третья волна» (1980). Исследования перехода к информационному обществу рассматривались в социально-философском плане. Акцент ставится на исследовании целостности и взаимосвязи сторон, личности, культуры, технологии, экономики и т.д. Масуда прогнозировал появление идеалистической политической системы правления – «Компьютотопию», принципы которой рассматривал как следующий этап развития демократии. По его мнению, в XXI веке государственное управление будет основываться на следующих принципах: преследование и реализация ценностей времени; свобода решений и равенство возможностей; развитие свободных сообществ; синергетическая взаимосвязь в обществе; функциональные объединения, свободные от управляющей сверху власти. Общество, которое «функционирует вокруг оси информационных, а не материальных ценностей» [134].

В 1970-1980-х годах, концепция получает развитие в рамках западной политической теории. Родоначальниками идеи электронного государственного управления и контроля общества являются Дарендорф (1958), Гэлбрейт (1967), Болдуин (1953); Уайт (1956) и др.

В начале 90-х годов в США начались широкие публичные дискуссии о создании «электронного правительства». Понятие «электронное правительство» сначала обсуждалось в научной среде в рамках теории информационного общества. Затем обсуждения перешли в средства массовой информации. В СМИ США термин впервые был озвучен в 1999 году. В 2000-2003 годах

проблематика обсуждалась наиболее бурно. В дальнейшем последовал спад интереса к этой теме [105]. Параллельно происходило закрепление понятия в текстах нормативно-правовых актов США и ряда международных организаций.

Следующий уровень развития электронного правительства – распространение и внедрение идеология «открытого правительства». Его основная идея заявлена как разрушение системы, разделяющей власть и простых граждан. Данный этап концепции открытых данных послужила основой для разработки в США стратегии цифрового развития (Digital Government Strategy) [168]. В мае 2013 года в США было заявлено о завершении этой цифровой инициативы [88]. В настоящее время в США проходит дальнейшая «цифровизация», что позволяет говорить о построении США «Цифрового государства».

Идея «открытого правительства» является последней эволюционной ступенью в развитии российской концепции «электронного правительства». В 2013 году, в докладе Президенту по формированию в РФ системы «открытое правительство» было сказано: «анализ мировой и российской практики показывает, что традиционная модель управления, основанная на противопоставлении «государства» и «граждан» как «управляющих» и «управляемых», себя полностью исчерпала. Цель системы «открытого правительства» состоит в использовании современных технологий (в т.ч. краудсорсинг) для вовлечения в процесс сбора и анализа информации, обсуждения и выработки решений россиян, представляющих противоположные интересы, точки зрения и обладающих различным горизонтом планирования. В результате не только повысится качество принимаемых решений и качество работы государственного аппарата в целом, но и будет сформирована новая для России культура взаимодействия, поиска компромиссов и взаимовыгодных решений» [23].

Для концептуализации понятия необходимо избрать методологическую основу исследования. В своих работах А. Бутенко систематизирует определения «электронного государственного управления» с точки зрения

различных методологических подходов. Институционалисты считают, что государственное управление – это практическая деятельность государственной власти, регулирующая общественную жизнь. Сторонники структурно-функционального подхода определяют государственное управление обществом в виде управленческого процесса, направленного на реализацию всеми властными структурами своих функций по регулированию общественной жизни. В коммуникационном подходе государственное управление – это политическая коммуникация между властью и обществом с прямой и обратной связью. «Электронное государственное управление» автор определяет как «определенный тип функционирования системы государственной власти (государственного управления), основанный на использовании компьютерных информационных технологий; специфическую форму политической коммуникации между государственными (муниципальными) органами власти и социально-общественными субъектами (гражданами, бизнес-структурами, НГО, НКО и т.д.) [140].

Считаем коммуникационный подход наиболее приемлемым, необходимым, но недостаточным инструментарием исследования. Он должен быть дополнен теорией социального реализма Э. Дюркгейма, в которой природа социальных (политических, экономических и т.д.) явлений объясняется социальными факторами. Исходным моментом анализа поведения и деятельности людей является общество как система взаимодействий индивидов, социальных групп и социальных, в том числе и государственных институтов [127].

Переходя непосредственно к определению понятия, рассмотрим наиболее значимые научные идеи, накопленные по этой теме. Проблематике возникновения информационного общества, трансформации политических институтов и развития электронного государственного управления посвящено значительное количество работ ученых, как дальнего зарубежья, так и постсоветского пространства. Это работы Ж.-Ф. Лиотара, Д. Белла, М. Кастельса, М. Постера, Й. Масуды, А. Турена, Т. Стойньера, 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 и др.

Среди российских работ можно выделить научные труды Э.В. Талапиной, Х.А. Халиловой, В.А. Потехина, А.А. Максимова, С.В. Пономарева, А.Л. Бутенко, В.Б. Пироженко, В.В. Туровца, Р.Ф. Азизова, Е.Г. Иншаковой и др. Опора на результаты вышеназванных исследований позволит достигнуть новых научных результатов в исследовании проблематики работы. Мы привели авторов наиболее известных работ не для того, чтобы выбрать определение, данное кем-либо из них или сформулировать широкое определение понятия «электронное государственное управление». Каждый из определений имеет право на существование, так как отражает различные аспекты процесса. Наша задача состоит в том, чтобы продемонстрировать наличие проблемного поля явления, показать разброс подходов, идей и мнений, а так же продемонстрировать широту толкований процессов.

Каждый из исследователей отстаивает собственную точку зрения, в том числе и в вопросах концептуализации понятий. В связи с этим считаем, что множественность подходов к определению «электронного государственного управления» является как методологической, так и теоретической проблемой.

В настоящее время сложились две основные школы в интерпретации понятия «электронного правительства»: умеренная и радикальная. Первая предполагает под понятием процесс совершенствования деятельности государственного управления посредством использования новых ИТ, направленный на повышение его эффективности при предоставлении услуг населению. Представители второй школы полагают, что «электронное правительство» – это не только новый характер внутриорганизационных отношений, но и трансформация всего комплекса отношений государственного управления с обществом [77]. Мы придерживаемся именно этой точки зрения.

Р.Ф. Азизов констатирует возникновение ряда концепций «электронного государства», «электронного правительства», « сетевого государства»,

«электронной власти», «электронного управления» и т.д., что вызывает смешение терминов и понятий.

Э. Талапина анализирует эволюцию понятия «электронное правительство». По ее мнению, изначально понятие обозначало внедрение ИКТ в деятельность исполнительной власти США. В настоящее время «электронное правительство» понимается расширительно, в виде электронного государственного управления. Еще в 2002 году автор настаивала на необходимости расширительного перевода термина «e-government» как «электронного управления». Отмечая различия в терминах «электронное правительство», «электронное государство» и «электронное управление» Э. Талапина констатирует, что английскому эквиваленту понятия более всего соответствует понятие «электронное государство» [125].

В. Пироженко ставит знак равенства между понятиями электронное правительство, электронное государство и электронное управление. Представляя электронное правительство в качестве новой парадигмы государственного управления, автор уточняет его дефиницию в виде «совокупности ИКТ как единства реального и виртуального миров, позволяющей государству интегрировать в единое целое социальные и психические системы современного общества, что создает спектр возможностей динамичного развития общества и индивида» [146].

Этого же мнения придерживается и В. Туровец, считающий, что понятие «электронное правительство» должно трактоваться как «электронное управление государством», подразумевает «максимальное использование в органах государственного управления современных, в том числе и интернет-технологий» [151].

Р. Азизов выявляет причину такого терминологического смешения. По мнению автора, проблема состоит в том, что постсоветские страны взяли за основу английское понятие «electronic governance (E-government)». В переводе «government» имеет множество значений: государственная власть; руководство, управление, регулирование; форма правления; политический строй;

правительство; управляемая губернатором провинция» [76, с. 178]. Но в русском языке понятия «государственная власть», «государство» и «правительство» не идентичны [72]. В результате – понятийная неопределенность.

Следующей методологической проблемой является различие взглядов на структуру «электронного государственного управления».

К настоящему времени осуществлена систематизация подходов к интерпретации «e-government». Наиболее значительными из них считаются американский, европейский и российский подходы. В Европе «электронное правительство» определяется как «использование информационно-коммуникативных технологий в государственном управлении в сочетании с организационными изменениями и новыми навыками для улучшения услуг и демократических процессов и укрепления поддержки государственной политики» [78]. В американском варианте «электронное правительство» – это деятельность по использованию органами власти интернет-ресурсов и других ИТ, совместно с процессами, обеспечивающими их выполнение в целях улучшения доступа к государственным услугам и распространения государственной информации для граждан, государственных организаций или внесения улучшений (результативность, эффективность, качество услуги) в деятельность органов власти [133]. В РФ доминирует определение электронного правительства как «государственного управления с использованием ИКТ для оказания государственных услуг, совершенствования взаимоотношений с гражданами и организациями, между органами государственной власти, а также внутренних процедур деятельности» [89].

По мнению С. Пономарева, это доминирующее определение является промежуточным в его эволюционном развитии. Первоначально – это оказание государственных услуг и исполнение государственных функций организациям и населению с использованием ИКТ. В будущем – это «система механизмов и принципов открытого государственного управления для повышения эффективности деятельности органов государственной власти и формирования

качественно нового характера взаимодействия государства и общества на основе согласия, поиска компромиссов и договороспособности сторон» [147].

А. Тарасов представляет «электронное государственное управление» в качестве целенаправленного соучастия и воздействия субъектов всех ветвей и органов государственной власти на различные сферы общественной жизни с использованием информационно-коммуникационных технологий с целью повышения эффективности государственного управления, оперативного осуществления взаимодействия между государственными органами, а также упрощения процедур взаимодействия государства с неправительственными организациями, бизнесом, населением в сфере оказания электронных услуг, снижение уровня бюрократизации и коррупционности в системе государственной власти [126, с. 10-21].

«Электронное государственное управление» – это новая форма информационных взаимоотношений в сфере государственного администрирования, нацеленное не только на повышение эффективности и снижение затратности администрирования, но и переосмысление отношений между властью и обществом, предполагающее диалог власти и общества [72].

Аналогичного мнения придерживается и Е. Иншакова, которая считает, что «электронное государственное управление» – это не только способ модернизации действующих структур и отношений, но «самостоятельная идея комплексного преобразования самих принципов организации государственного управления». Автор считает, что необходим единый подход к пониманию «государственного управления» и пониманию функций государства [142].

В 2015 году Э. Талапина писала о постепенном вхождении термина «электронное государственное управление». Понятие определялось автором в виде «целенаправленного соучастия и воздействия субъектов всех ветвей и органов государственной власти на различные сферы общественной жизни с использованием ИКТ в целях повысить эффективность государственного управления, оперативно осуществлять взаимодействие между государственными органами, а также упростить процедуры взаимодействия

государства с неправительственными организациями, бизнесом, населением в сфере оказания электронных услуг, снизить уровень бюрократизации и коррупционности в системе государственной власти [125].

Уже в своем первоначальном (английском) варианте «е-управление» или «е-государство» – понятие комплексное, включающее такие направления, как «государство – граждане» (G2E – «government-to-employee»), «государство – бизнес» (G2B – «government-to-business»), «государство – государство» (G2G – «government-to-government») [72].

Е. Иншакова считает «электронное правительство» многоаспектным процессом и проводит собственную систематизацию его сторон: как «средства, обеспечивающего государству историческую перспективу и необходимый уровень конкурентоспособности среди институтов общества информационной эпохи; как модели деятельности государства в условиях «новой экономики» и фактора становления «новой экономики»; как способа поддержки политического, экономического, правового, административного и гражданского единства страны и инструмента обеспечения неразрывности и единства государственного управления; как новой организационно-управленческой культуры государственного аппарата; как инструмента модернизации системы государственного управления и метода преодоления «информационного разрыва» между уровнями и ветвями государственной власти, средства обеспечения гибкости и адаптивности системы государственного управления» [142].

Н. Баранов включает в состав «электронного правительства» три основных элемента: электронную демократию и участие (e-democracy and participation) предназначенные для формирования общественного мнения и выработки решений через электронные средства (голосование, гражданские сети и т.д.); электронные производственные сети (electronic production network), являющиеся формами сотрудничества между публичными, а также публичными и частными институтами посредством электронных средств; электронные общественные услуги (electronic public services),

предназначенные для предоставления услуг частным лицам или компаниям через местные, региональные или национальные порталы [77].

С. Пономарев говорит о терминологическом переходе от концепции «электронного правительства» к концепции «открытого правительства» (open government). Автор считает, что множество определений «E-governance» – «электронное правление»; «government 2.0» (управление, построенное по технологиям web2.0); «open government» – это определения стадий развития «электронного правительства». Основную проблему автор видит не в самом термине, а в сущности процессов. Если современное «электронное государственное управление нацелено на повышение открытости информации, межведомственное взаимодействие и предоставление государственных электронных услуг, перспективы его развития нацелены на повышение открытости и понятности власти, вовлеченности граждан и экспертов, подотчетности и подконтрольности власти обществу, открытости данных. В конечном итоге, речь идет о расширении спектра форм и каналов влияния граждан на процессы принятия и реализации политических решений [147].

Соглашаясь с комплексным характером понятия, считаем, что представленные структурирования несколько устарели и требуют переосмысления в соответствии с научными представлениями, обусловленными текущим состоянием развития ИКТ и общественной мысли.

В Кыргызстане понятие электронного управления прошло свою эволюцию.

В январе 2014 года предлагалось определение, в котором «электронное управление» – это совокупность административных, организационных, материально-технических, программно-технологических, информационно-коммуникационных, нормативно-правовых, образовательных, человеческих, финансово-экономических, политических и иных аспектов использования информационно-коммуникативных технологий в деятельности органов государственного управления и органов местного самоуправления [56].

В ноябре 2014 году настоящей термин в той же формулировке был определен в Программе Правительства Кыргызской Республики по внедрению

электронного управления («электронное правительство») в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Кыргызской Республики на 2014-2017 годы [53]. Давалось пояснение о том, что «электронное правительство» – это часть «электронного управления», акцентирующая внимание на автоматизации административных функций и процедур. Понятия «электронное правительство» и «электронная администрация» приравнивались и из них исключались вопросы политики, демократичности и этики управленческих практик.

Данная концептуализация понятий обосновывалась аналогией с англоязычными понятиями «e-government» и «e-governance», где «e-governance» включает также «e-democracy». Здесь же признается, что «e-government» часто понимается и в широком смысле.

В июне 2016 года в Законе Об информатизации и электронном управлении «электронное управление» было определено в качестве системы организации государственного управления, основанной на автоматизации управленческих процессов, включая процессы оказания государственных и/или муниципальных услуг физическим и юридическим лицам с использованием информационных технологий; совокупности всех аспектов использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности органов государственного управления и органов местного самоуправления [8].

Однако, как говорилось выше, в действующей Конституции нет понятия государственное управление. А Кыргызстан присоединился к ряду международных соглашений, предполагающих передачу части своих «электронных» полномочий негосударственным организациям.

В связи с этим в 2017 году в законе Об электронном управлении под электронным управлением в КР была принята «деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, их должностных лиц, организаций и граждан по принятию юридически значимых решений и совершению юридически значимых действий с использованием электронных документов и иной информации в электронной форме» [12, ст. 1, п. 2].

Данная концептуализация так же подвергается критике. К примеру, в своем Заключении Правительство КР отмечаем, что понятие, данное в Законе «не раскрывает значение понятий «юридически значимые решения» и «юридически значимые действия»» [7].

Очевидно, что в современном праве КР используется понятие «электронное управление», что тождественно понятию, определенному в Рекомендациях Комитета министров Совета Европы «Об электронном управлении» 2004 года [63]. Концепция ЕС предполагает, что ИКТ должны использоваться расширенно. В том числе в демократических процессах, при коммунальном обслуживании населения, по другим направлениям (многоканальный доступ). Однако в европейской концепции упор все-таки делается на предоставлении электронных государственных услуг и необходимости подготовки соответствующих государственных служащих.

Таким образом, в действующем праве КР понятие «электронное государственное управление» отсутствует, а понятие «электронное управление» подвергается обоснованной критике.

Следует отметить, что в Российском праве используется понятие «электронное правительство», под которым понимается «новая форма организации деятельности всех органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов [61].

В праве Республики Казахстан констатируется, что страна переходит от концепции «электронного правительства» к концепции «открытого правительства». В Государственной Программе «Информационный Казахстан – 2020» говорится о том, что «формирование и развитие «электронного правительства» успешно реализовано» [3]. При этом в Концепции проекта Закона Республики Казахстан «Об информатизации» опубликованной 20 августа 2012 года и обновленной 25 сентября 2014 года говорится о том, что в

праве РК «отсутствует четкое определение «электронного правительства»» [26].

То есть 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.

Научное осмысление содержания «электронного государственного управления» в Кыргызстане осуществлено несколькими авторами в научных работах. Среди них Н.И. Алишева, А.М. Койчиев, И.М. Карыпбеков, А.В. Минбалеев, К.А. Муканов, Б.Дж. Усенова, Р. Джаркеев, К.Т. Камытов, З. Джусупова и др.

Н.И. Алишева исследует вопросы оказания электронных услуг [73] [74, с. 88-93] [75, с. 238]. А.М. Койчиев рассматривает проблемы введения в КР электронного паспортно-визового режима [100]. Правовые аспекты интернет-отношений исследованы в работах И.М. Карыпбекова, А.В. Минбалеева, К.А. Муканова, Б.Дж. Усеновой. Р. Джаркеева анализирует влияние электронного правительства на систему политических коммуникаций, как новый этап развития общества, обусловленный возникновением и развитием ИКТ. Концептуальные вопросы зависимости эффективности государственного управления от электронного правительства рассмотрены в трудах К. Камытова [98, с. 266], который констатирует наличие значительного перекоса в сторону изучения прикладных аспектов внедрения электронного правительства в отечественной науке. Автор совершенно справедливо отмечает, что в настоящее время в науке Кыргызстана «практическая ориентация научной работы признается важнейшим (единственным) критерием значимости научной работы». В результате, этот подход «накладывает ограничения на глубину теоретической проработки предметной области в работах кыргызстанских исследователей» [98, с. 266].

Тем не менее, если не в науке, то в экспертном сообществе Кыргызстана утвердилось мнение, что внедрение электронного государственного управления должно облегчить мониторинг эффективности государственного управления и преодолеть функциональные разделения в публичном управлении [85, с. 46-49].

Концепции электронного государственного управления и «открытого правительства» подвергаются обоснованной критике. В ней содержатся достаточно слабых мест и противоречий. К примеру, российские исследователи, анализируя общую концепцию открытого правительства США, отмечают, что отдельные цели функционирования открытого правительства США отчасти противоречат друг другу. «Директива открытого государственного управления, декларируется правительством США как наиболее прогрессивная концепция открытого правительства в мире. Однако, в отдельных случаях возможно перекладывание чиновниками исполнения государственного бремени на самих граждан, снижение таким образом ответственности за качество своей работы либо принятие некачественных или непродуманных решений за счет якобы проведенного «общественного обсуждения» [87].

Чрезмерная ориентация на клиента вызывает требование к демократической подотчетности и контролю. Бюрократическая парадигма сохраняется через теорию политико-административной дихотомии. Подходы к электронному управлению выглядят производной от бюрократической парадигмы [135]. Государственное администрирование открытых данных в информационном пространстве, сталкивается с вопросами защиты персональных данных граждан-клиентов государства. Таким образом, порождает новый вид бюрократии – электронная бюрократия. Нельзя исключать возможность традиционной колонизации в цифровом формате, когда успех и независимость электронного государственного управления зависит от поставщиков интернета, сохранности и доступа к стратегическим данным, преемственности управления и т.д.

Систематизируя критические подходы к «электронному государственному управлению» можно говорить о том, что наибольшее количество вопросов

вызывает оппортунистический характер использования ИКТ, консьюмеристский подход к «электронному правительству», преобладающий акцент на информации и репрезентативная модель демократии.

Таким образом, определение понятия «электронное государственное управление» детерминировано состоянием и перспективами субъект-объектных отношений власти и общества. В настоящее время единого научного определения понятия не существует. Его концептуализация обусловлена конкретно-историческими, социально-политическими, экономическими и прочими факторами общественных отношений. В соответствии с целью и задачами исследования «электронное государственное управление» – это государственная политика по внедрению информационно-коммуникационных технологий в систему взаимодействия власти и общества; концепция трансформации системы государственного управления, нацеленная на расширение возможностей и каналов влияния общества на процессы принятия и реализации политических решений. Концепция нацелена на трансформацию форм и сущностного содержания системы государственного управления. Политика предполагает разработку, внедрение, использование и совершенствование информационно-коммуникационных технологий в электронном администрировании (оказание электронных услуг, бенчмаркинг и т.д.); развитии электронной демократии (краудсорсинг, общественный мониторинг политических процессов, двусторонняя связь власти и общества, беспрепятственный доступ общества к информации и т.д.); развитии электронной экономики (цифровая индустрия, логистика и услуги, инновации и стартапы, электронные деньги и криптовалюты, интернет-банкинг, взаимодействие с бизнес-сообществом; дистанционное обучение и медицина и т.д.); обеспечение кибернетической безопасности (технологический и информационно-психологический аспекты информационной безопасности, защита инфраструктуры, идентификация и приватность и т.д.); создание умной инфраструктуры; участие Кыргызстана в региональных и глобальных информационно-коммуникационных процессах (перспективы участия в проекте

«Открытое правительство» и «Цифровое государство», создание в Кыргызстане информационного хаба, прокладка оптико-волоконных сетей и т.д.); делегировании полномочий негосударственным организациям и лицам (аутсорсинг, непосредственная передача полномочий, их последующий мониторинг и корректировка и т.д.); иных областях, обусловленных возникновением и совершенствованием информационно-коммуникационных технологий. «Электронное государственное управление» должно включать административные, организационные, материально-технические, программно-технологические, информационно-коммуникационные, нормативно-правовые, образовательные, человеческие, финансово-экономические, политические и иные аспекты использования информационно-коммуникативных технологий.

1.2 Методология оценки развития электронного государственного управления

Методология оценки развития электронного государственного управления представляет собой инструментарий, систему методических и технических приемов оценки посредством проведения соответствующих операций и процедур, регламентированных в документах и нормативно-правовых актах. Для оценки степени влияния электронного управления на трансформацию системы государственного управления необходим анализ существующих методологических подходов к оценке социально-экономических эффектов, оказываемых электронным государственным управлением. В настоящее время разработано множество методик оценки степени внедрения и развития электронного управления. В связи с этим необходим сравнительный и экспертный анализ методик на возможность и целесообразность их использования для мониторинга развития электронного государственного управления в Кыргызской Республике (КР).

Существующие методики разнородны: одни из них ориентированы на оценку «готовности», «зрелости» электронных государственных услуг, другие –

на оценку выгод от реализуемых программ электронного правительства. Однако основаны они на схожих параметрах и критериях.

В Приложении к Программе Правительства КР по внедрению электронного управления («электронное правительство») в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления на 2014-2017 годы указаны индикаторы и показатели единственного международного рейтинга развития «электронного правительства», на которые ориентируется исполнительная власть Кыргызстана. Это рейтинг индексов для Кыргызстана в Отчете ООН «Обзор электронного правительства» (United Nations – Government Survey), составляемый Отделом государственно-административной деятельности и управления развитием (the Division for Public Administration and Development Management (DPADM) Департамента ООН по социальным и экономическим вопросам (UNDESA).

Данный рейтинг включает следующие показатели: индекс развития «электронного правительства», индекс электронных услуг, индекс электронного участия населения в управлении, индекс развития телекоммуникационной инфраструктуры и наличие функционирующего правительственного шлюза для обеспечения межведомственного взаимодействия [52]. Именно эти индексы учитываются Правительством КР в своей работе.

Оценка проводится ООН ежегодно. Количественное значение индекса формируется по методике, основанной на трех составляющих:

1) Онлайн присутствие в интернет-сети государственных учреждений (веб-присутствие, наличие мониторинга наличия разнообразия услуг и их содержания, доступных в онлайн режиме, на сайтах государственных органов). Этот показатель отражает уровень (стадию) развития электронного правительства в стране.

2) Сравнительный анализ показателей уровня информатизации стран (количество телефонов, ПК и телевизоров на 100 человек).

3) Уровень развития человеческого капитала (количество граждан, пользующихся интернетом, количество интернет-хостов на десять тысяч человек). Этот показатель отражает техническую возможность и готовность общества к он-лайновому взаимодействию с исполнительной властью. Показатель состоит из трех индикаторов: индекса человеческого развития (отражает социально-экономическое состояние общества – уровень образования, здравоохранения и экономики); индекса информационного доступа; соотношения городского и сельского населения [90, с. 370].

Индекс развития электронного правительства (EGDI) рассчитывается по следующей формуле:

$$EGDI = 1/3 * (OSI \text{ normalized} + TII \text{ normalized} + HCI \text{ normalized})$$

где,

- 1) TII (Telecommunication Infrastructure Index) – индекс телекоммуникационной инфраструктуры;
- 2) HCI (Human Capital Index) – индекс человеческого капитала;
- 3) OSI (Online Service Index) – индекс онлайн-услуг.

Данная методология основана на общем представлении основных показателей и носит рекомендательный характер для развития цифрового общества. Ежегодно в методiku проведения исследования вносятся определенные коррективы в соответствии с наиболее востребованным фокусом проблем в области внедрения электронного государственного управления.

Индекс развития электронного правительства дополняется индексом электронного взаимодействия. Оценка электронного взаимодействия является областью, которая требует особого внимания. Она менее четко определена, чем качество, объем и полезность онлайн электронных услуг, но имеет не менее важное значение для реализации государственного управления, ориентированного на граждан.

Для исследования наибольшее значение имеет анализ методологии расчета Индекса электронного участия (e-participation index, Gov 2.0), как показателя развития сервисов активных коммуникаций между государством и обществом.

Рассчитываемый по методологии ООН, индекс показывает эффективность и полезность электронной услуги, и уровень вовлеченности граждан в процессы принятия решений. Этот показатель базируется на трех параметрах:

– E-Information показывает, насколько полно правительственный сайт предоставляет информацию по политическим и экономическим программам. Критериями служит наличие и доступность информации о текущих направлениях политики, программах, проектах законодательных актов и действующих законах, описаний политических проблем, а так же качество инструментов распространения информации. Данные берутся с каналов распространения информации: web-сайтов, web-форумов, newsgroup-сервисов и чатов;

– E-Consultation показывает наличие на правительственных web-сайтах средств электронных консультаций (e-consultation). Здесь критериями служат: наличие разъяснений сущности электронных консультаций и уровень информирования граждан о том, как участвовать в консультациях; наличие выбора инструментов онлайн-консультаций (предоставление Правительством возможности гражданам обсуждать темы, им отобранные); уровень использования гражданами форумов и иных площадок для контакта с правительством, а так же качество этих дискуссий (рассчитывается исходя из анализа содержания конкретной дискуссии); наличие выбора тем онлайн-консультаций; уровень доступности информации об онлайн-консультациях / слушаниях и ссылки на соответствующие материалы и документы; уровень стимулирования Правительством граждан к участию в онлайн-опросах; уровень привлечения граждан к формированию повестки дня; возможности граждан принимать участие в обсуждении ключевых вопросов политики [136, p. 101].

Обычно для анализа на выбор экспертов предлагают онлайн-обсуждение в режиме реального времени или обеспечивают доступ к архивным материалам (аудио- или видеозаписям совещания или встречи по конкретным вопросам). При этом граждане имеют возможность участвовать или комментировать;

– E-Decision-making показывает, насколько правительство обеспечивает гражданам доступ к участию в принятии решений и использование механизмов влияния граждан на принятие конкретных решений [117]. Это прогрессивный способ использования ИКТ во взаимодействии граждан и Правительства. Он заключается в партнерстве государства и общества для партиципаторных и делиберативных процессов принятия решений. Это именуется активным участием граждан в данных процессах [129]. На сайте ООН указано, что наибольшее значение имеет не просто активное участие граждан, а практическая реализация данного вклада Правительством. Критериями данного уровня взаимодействий являются: наличие возможности у граждан подавать жалобы онлайн; наличие учета мнения граждан в процессе принятия решений; наличие реакции органов власти на общественное мнение; наличие нормативно-закрепленных обязанностей органов власти отвечать на онлайн-запросы и сроки таких ответов [136, p. 102].

Однако, не только ООН, но и ряд иных международных организаций и компаний рассчитывают аналогичные рейтинги по собственной методике. Это методология расчета системы индикаторов, определенных Европейской комиссией, измерения уровня развития электронного правительства в странах ЕС (компания Capgemini), методология исследований Университета Брауна (Brown University), методология Института развития информационного общества, методология совместных исследований университета Sungkyunkwan (Южная Корея и государственного университета Rutgers (Нью-Джерси), методология австралийской оценки эффективности государственного электронного управления; методология консалтинговой компании Deloitte «Выгоды граждан: повышение конкурентоспособности экономики с помощью электронного правительства» и т.д.

В настоящее время к наиболее авторитетным рейтингам прямо или косвенно характеризующим уровень развития информационно-коммуникационных технологий и уровень развития электронного государства

относятся рейтинги ООН, Международного союза электросвязи, Всемирного банка, Всемирного экономического форума и т.д. [95].

Существуют и национальные методики. К примеру, в США используют следующие синтетические индикаторы цифровизации или цифровой зрелости: приоритет цифровизации (Digital priority), состоящий из приоритета развития ИКТ, установленного правительством (Government prioritization of ICT) и оценки наличия стратегии развития цифрового правительства (Presence of digital government strategy); оценка удовлетворенности избирателей (Constituents satisfaction), состоящая из индекса развития онлайн-услуг (Online Services Index) и оценки масштаба использования ИКТ для обеспечения доступа к базисным услугам (Extent of using ICT to enable access to basic services); оценка вовлечение граждан (Citizen engagement), состоящая из индекса электронного участия граждан (E-participation Index) и индекса консультаций правительства с гражданами по проектам новых законов (Consultation on Rule Making Index); оценка экономической конкурентоспособности (Economic competitiveness), состоящая из оценки легкости получения информации о государственной политике (Ease of obtaining information on government policies), наличия плана развития ИКТ (Extent of having a clear ICT development implementation plan) и наличия плана продвижения технологических инноваций (Extent of fostering technology innovation); оценки продуктивности общественного сектора (Public sector productivity), состоящего из оценки эффективности использования бюджетных средств (Wastefulness of public spending) и оценки использования ИКТ для повышения эффективности государственного управления (ICT use for government efficiency); оценки развития ИКТ (ICT development) по соответствующему индексу (ICT Development Index).

Собственные методологии оценки разработаны и в ряде постсоветских стран: России, Казахстане, Узбекистане и т.д.

Таким образом, методологии международных организаций разнородны в своем целевом ориентировании, но едины в решении однотипной задачи:

определить рейтинговое место страны в глобальном списке. В то же время 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.

Приняв необходимость мониторинга социальных, политических и экономических эффектов от внедрения и развития электронного государственного управления в КР за аксиому, проанализируем степень объективности и корректности применения методик международных организаций и государств дальнего зарубежья и постсоветского пространства в условиях Кыргызстана. В связи с тем, что собственная методология в Кыргызстане отсутствует, такой анализ необходим в целях выбора: ориентироваться на международные рейтинги и индексы, что позволит сэкономить бюджетные средства, либо разработать национальную методологию и проводить постоянный, открытый и оперативный мониторинг. Это позволит своевременно корректировать государственную политику в области внедрения электронного государственного управления.

Рассмотрим методологию международных организаций и компаний с точки зрения критического экспертного анализа.

В официальном докладе ООН 2010 года было признано, что, несмотря на то, что методологическая работа ООН по исследованию «электронного правительства» помогла прояснить некоторые вопросы измерения

«электронного правительства», не существует официального соглашения о единых международных стандартах. Также не существует единого представления о том, как разработать показатели, которые оставались бы актуальными и применимыми на практике с течением времени [22].

В своем отчете за 2010 год ООН отмечает, что методика расчета Индекса развития электронного правительства в настоящее время не позволяет учесть востребованность и удобство получения услуг различными группами населения и тот факт, что индикаторы ООН не оценивают долю запросов, обрабатываемых в электронном виде, среди общего количества запросов; долю запросов, обработанных в онлайн режиме среди общего количества запросов; степень удовлетворенности гражданами электронными сервисами. Это происходит из-за того, что эксперты ООН не в состоянии собрать необходимые данные [80].

Индекс электронного взаимодействия ООН оценивает факторы вовлеченности граждан в управление, но нет четкого определения критериев качества, объема и полезности электронных услуг, предоставляемых в онлайн режиме. Действительно, объективно оценить качество электронного взаимодействия сложно, так как на муниципальном уровне, люди чаще всего вступают в реальный контакт с государственными учреждениями. Примером является портал Кыргызстан «айыл-окмоту», отмеченный в Обзоре ООН, как инструмент для взаимодействия между властью и гражданами.

Кроме того, Индекс ООН не учитывает, в какой степени правительство предоставляет дополнительную информацию, активные консультации гражданам через интернет-каналы, вовлекают их в процесс принятия решений. Каждый из этих аспектов лично-ориентированного управления должен быть определен в конкретных, измеримых величинах, должны быть собраны соответствующие данные, чтобы осуществлять объективный мониторинг взаимосвязи между электронными государственными услугами и расширением прав и возможностей гражданина.

Объективность оценки EDGI вызывает сомнения у многих экспертов, по причине различия сбора и обработки статистических данных, используемых для оценки составляющих индексов. Национальные статистические системы, данные которых используются международными организациями при расчетах индексов, различаются в части сбора, учета и отчетности, что создает существенные препятствия для международных сравнений. Например, национальный статистический учет Украины отличается от международной системы учета, что влияет на ухудшение показателей индекса в рейтинге [96]. В Кыргызстане разработка закона о национальной системе статистического учета, соответствующей международным стандартам, начата только в 2016 году.

Также, есть различия в методике сбора данных о грамотности населения: многие страны используют для оценки данные о завершении ступеней образования, но методы измерения посещаемости школ или окончания годового курса обучения по странам различаются. Страны с высоким уровнем дохода после достижения высокого уровня грамотности прекратили собирать статистику грамотности. UNESCO при расчете индекса развития человеческого потенциала принимает уровень грамотности в развитых странах за 99,0%.

По мнению Е. Фурсеева, Индекс электронного участия ООН относителен. Он показывает прогресс одних стран по отношению к другим. Кроме того, многие страны имеют по одному или нескольким параметрам нулевые оценки. Поэтому данные ООН не подходят для сравнительного анализа. Они демонстрируют лишь тенденции. Кроме того, оценки экспертов ООН опираются на формальные показатели и не отражают уровень развития демократии в конкретных странах. Вызывает глубокие сомнения репрезентативность и достоверность данных, используемых аналитиками ООН, а так же объективность их анализов [129].

Л. Бершадская и А. Чугунов исследуют методологию расчета индекса развития электронного правительства (EGRI) Департамента экономического и социального развития ООН. Раскрывая механизмы ООН авторы отмечают, что

процедура сбора информации при расчете индекса состоит в том, что Правительствам всех стран мира отправляются приглашение принять участие в исследовании и предоставить электронные адреса национальных порталов и пяти национальных министерств. Ответы на запрос предоставляются странами по обычной или электронной почте, по факсу или в онлайн форме. Если страна не отвечает, эксперты ООН используют поисковые системы для обнаружения необходимых сайтов. Если таких сайтов нет, то выставляется оценка «ноль». Сбор данных осуществляется посредством веб-систем информационного управления ООН. В исследовании принимают участие эксперты двух уровней. На первом уровне осуществляется сбор данных и первичный анализ сайтов. На втором уровне эксперты следят соответствием собранных данных общим стандартам. Следующий уровень контроля качества обеспечивает группа из Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам. Она проводит выборочные проверки данных и оценок. Проблема для стран состоит в том, что эксперты ООН не раскрывают и не публикуют оценки, полученные странами по конкретным показателям [80].

Авторы приходят к выводу о неадекватности применения методики ООН постсоветскими странами. В ситуации, когда система оказания онлайн-сервисов связана с единым порталом (портал ГРС в КР, региональные порталы государственных и муниципальных услуг в РФ), а конкретные министерства не выводят предоставляемые услуги на министерские сайты, оценки предоставления услуг ООН являются некорректными.

Л. Бершадская и А. Чугунов предлагают два подхода:

1. Подстроиться под международную систему показателей оценки посредством отражения функций на порталах министерств. В этом случае усилия Правительства будут направлены на выполнение требований ООН, а не на совершенствование электронного правительства.
2. Попытаться доказать международным структурам, что для постсоветских стран существующая методика не подходит. Она не позволяет

адекватно оценить наличие и качество национальных онлайн-сервисов для населения и бизнеса.

Авторы констатируют, что в современных условиях международная методика меняется. Все больше начинают оцениваться востребованность услуг населением и удовлетворенность граждан онлайн-сервисами. Необходима единая система мониторинга онлайн-сервисов, состоящая из статистических показателей и учитывающая мнения различных общественных групп. Такая система позволит совершенствовать электронное государственное управление, выявлять проблемы и потребности общества.

Е. Петрова осуществляет сравнительный анализ современных методик исчисления индексов ООН готовности стран к электронному правительству, методик исчисления индикаторов, определенных Европейской комиссией и российских методик. Автор приходит к выводу о том, что «на сегодняшний день не существует методик оценки проектов электронного правительства, отражающих в полной мере как количественные, так и качественные характеристики» подходящие для оценки проектов электронного правительства». В отношении российских методик автор отмечает, что не все исследования и индексы, которые в настоящее время используются, могут быть рекомендованы к использованию в РФ. Это связано с отсутствием подробных описаний методик и использования нерепрезентативной выборки исследования, а так же некорректным использованием экспертных оценок [115].

Подвергаются критике и другие международные методологии.

Недостаток методологии Института развития информационного общества, как и методологии ООН, заключается в высокой степени риска субъективной оценки экспертов из-за нечеткости выработанных критериев, непрозрачности процесса оценки, размытости процедуры отбора экспертов и обработки информации. Кроме того, оценка эффективности сайтов электронных правительств относится только к их содержательной части, но экономические эффекты оценке не подлежат.

При проведении Австралийской оценки выгод от электронного государственного управления определяются критерии ожидаемого «идеального» электронного государственного управления. С ними сопоставляются действующие модели. Такой метод носит теоретический характер и зависит от мнения эксперта. Методика оценки сайтов государственных органов также является теоретической. Как правило, изначально описываются критерии идеального сайта, создается модель идеального портала. Затем реально существующие сайты оцениваются в баллах, в зависимости от степени их соответствия этим идеалам.

Е. Дьякова исследует методологию Университета Васэда и Международной Академии ИТ-директоров. Этот рейтинг позволяет оценить развитие электронного правительства с позиции «государственного предложения» (услуги и функции, предоставляемые органами власти гражданам). В качестве недостатка автор указывает, что оценка обратной связи государства и общества при этом не учитывается [86, с. 235-252].

Т. Мизюрина считает, что международные методики, интегральные индексы и рейтинги, не дают объективной оценки уровня развития информационного общества и электронного правительства. Эффективность работы органов исполнительной власти должна оцениваться по уровню удовлетворенности потребностей граждан. При этом критерии самого автора ограничены оптимальным качеством и минимальной ценой [109, с. 142-147]. При этом автор отмечает, что для выяснения уровня доверия к органам власти при использовании технологий электронного правительства во многих странах используется методика опросов общественного мнения, которые позволяют выявить корреляционные связи.

Исследование международных интегральных показателей и индексов позволило А. Чугунову определить, что составляются они для проведения межстрановых сопоставлений в определенной сфере в конкретный период времени, и не всегда могут быть использованы для проведения анализов. При этом исследование методологии определения международных индексов (в т.ч.

интегрального показателя GRICS, индекса восприятия коррупции, индексов ООН и ЕС) необходимо для разработки национальной методики мониторинга развития электронного государственного управления и качества государственного управления в целом [130].

На основании авторского сравнительного анализа А.С. Борисова пришла к выводу о том, что оценка состояния электронного правительства на постсоветском пространстве по методикам международных организаций невозможна. Автор обосновывает вывод нехваткой статистических данных для проведения расчетов и необходимостью привлечения экспертов, что увеличивает бюджетные траты [139]. Компаративный анализ страновых методик и методик отдельных организаций позволил автору прийти к аналогичному выводу о том, что на сегодняшний день не существует методики, подходящей для оценки развития электронного правительства в России. Автор отмечает, что большинство из этих методик представляет собой арифметический подсчет правительственных веб-сайтов, содержания и услуг, выбранных самим правительством для анализа. Автор проводит аналогию данных методик с попытками определить добавленную стоимость компании посредством обзора ассортимента продукции [139].

Единых методик оценки качества электронного государственного управления в части оценивания электронных государственных услуг в мире также не существует. Это обусловлено тем, что список государственных услуг, их существенные характеристики значительно отличаются для разных стран мира. Более того, значительно отличаются характеристики разных типов государственных услуг даже внутри одной юрисдикции. Задача оценки качества и доступности государственных услуг усложняется незначительным уровнем развития электронного управления, не преодолен информационный этап, заключающийся в размещении в открытом доступе в сети Интернет информации о порядке предоставления государственных услуг, а также иной информации, подлежащей публикации на официальных сайтах ведомств. Для определения качества взаимодействия между государством, как поставщиком

услуги и гражданами, как клиентами услуг, необходимо сформулировать понятие качества электронного государственного управления и его характеристики.

В качестве минуса методик международных организаций, компаний и развитых в информационно-цифровом плане западных стран следует отметить периодичность расчета индексов и показателей. Эти методики предполагают ежегодную оценку, что в совокупности со временем выработки, принятия и исполнения корректирующих решений составляет не менее двух лет, с момента возникновения проблемы. При современных темпах развития ИКТ и общественного запроса на административное реформирование, этот срок с неизбежностью вызовет обвинения власти в отсутствие обратной связи, неэффективности, игнорировании общественного мнения и т.д. Малые масштабы Кыргызстана дают его исполнительной власти несомненное преимущество: возможность более оперативно реагировать на общественные запросы.

Таким образом, методики международных организаций и компаний служат лишь ориентиром в деятельности Правительства КР. Их методология, критерии, показатели, характеристики и оценки 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. Так же не оцениваются: доля запросов, обрабатываемых в электронном виде, среди общего количества запросов; доля запросов, обработанных в онлайн режиме среди общего количества запросов; экономические эффекты. Используются нерепрезентативные выборки, недостоверные данные и формальные показатели, не отражающие уровень развития демократии. Отсутствует подробное описание методик. Оценки экспертов 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.

Рассмотрим методологии, используемые в постсоветских странах.

Россия. В 2013 году А. Борисова предложила методику оценки развития электронного правительства в РФ, основанную на системно-функциональном подходе. По мнению разработчика, эта методика может позволить давать количественную оценку территориальных проектов электронного правительства без привлечения экспертов с учетом особенностей регионов. В основу оценки автор положил следующие функции электронного правительства [132, р. 43]: электронное администрирование (E-administration), электронные услуги (E-services), электронное управление (E-governance) и электронную демократию (E-democracy) [81].

В России мониторинг внедрения государственных услуг осуществляет Департаментом развития электронного правительства Министерство связи и массовых коммуникаций. Мониторинг осуществляется во исполнение Указа Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [68] на основании соответствующего Постановления Правительства РФ [50] от 12 декабря 2012 года. Методология разработана Дирекцией по мониторингу развития информационного общества ИРИО [158]. Она представляет собой расширенный вариант методологии ООН расчета индекса готовности стран к электронному правительству. Российский индекс нацелен на выработку, проведение и корректировку политики развития электронного правительства на уровне субъектов федерации и на федеральном уровне в целом.

Фактически, индекс рассчитывается не для определения путей совершенствования электронного государственного управления, а для определения оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов исполнительной власти и их подразделений на основании качества предоставления государственных услуг. Эти оценки

являются основаниями при принятии решений «о досрочном прекращении руководителями органов исполнительной власти своих полномочий» [50].

В РФ понятие и порядок предоставления государственных услуг регламентировано Законом Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг от 27 июля 2010 года [70]. Понятие «государственная услуга» было впервые использовано в Указе Президента РФ «О системе и структуре органов исполнительной власти» [69]. Но само понятие было раскрыто позже [83].

При проведении мониторинга критериями оценки в РФ являются: доля граждан, обращающихся через порталы государственных услуг; доля граждан, зарегистрировавшихся в Единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА); количество ошибок, допускаемых информационными сервисами. В практическом плане мониторинг представляет собой информационную систему, работа которой проходит поэтапно. Пользователь, при обращении за государственной услугой оставляет номер своего телефона, который регистрируется в электронной системе мониторинга качества. Список телефонных номеров получателей услуг направляется в государственную информационную систему «Федеральный телефонный центр». После этого проводится опрос клиентов, осуществляемый посредством SMS-сообщений с номера «0919». В SMS содержится просьба оценить качество оказания услуги по пятибалльной шкале. С пользователями, оценившими качество услуг на «три» и ниже, связывается оператор федерального телефонного центра для уточнения деталей. На основании этих опросов осуществляется последующий анализ [30]. Услуге присваиваются баллы, на основании которых и формируется рейтинг [91].

Исследование методологии данной системы мониторинга позволило А. Идиатулиной выявить его основные недостатки: при расчетах не учитываются данные информационных систем, используемых при предоставлении государственных электронных услуг; не все услуги, оцениваемые в методике, являются государственными или муниципальными; в течении четырех лет

Правительство РФ не смогло определить, что представляет собой «механизм получения услуг», что влекло их различные разные интерпретации и т.д. [119].

Автор считает необходимым отладить систему межведомственного взаимодействия, расширить перечень электронных государственных услуг и совершенствовать методику оценки использования и качества государственных услуг в электронном виде, а также расширять возможности доступа граждан к электронным ресурсам [95].

А.С. Борисова так же критически оценивает российскую методику. Она отмечает, что в РФ используются доступные статистические данные, но в процессах приведения показателей используются некие «эталонные» значения, с которыми сравниваются значения показателей, рассчитанных на основе этих статистических данных. Для долевых показателей «эталонное» значение равно 100%. Для остальных оно «выбирается исходя из желаемого, достаточного и достижимого для регионов-лидеров значения показателей в десятилетней перспективе, с учетом прогнозных показателей регионов-лидеров, РФ в целом и значений аналогичных показателей в развитых западных странах» [131]. Данная неясность формулировок критериев оценки делает размытой процедуру нормализации исходных данных, а следовательно и результатов исследования. Другим недостатком российской методики является произвольное выделение подсистем показателей. То есть неизвестно, на каком основании и какие системы показателей используются для оценки [139].

Таким образом, российские методики мониторинга развития электронного правительства 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. Методика мониторинга, используемая в РФ, не предполагает обобщение предложений граждан и оценку степени их реализации в процессах совершенствования государственного электронного управления.

Казахстан. В Республике Казахстан (РК) используется Методика оценки качества оказания государственных услуг. На основании статистических данных государственных органов, результатов проверок, проведенных в оцениваемых государственных органах, результатов опросов услугополучателей и информации неправительственных организаций (общественных объединений), полученных на основании их опросов одни государственные органы оценивают работу других государственных органов. Критериями этих оценок являются уровень удовлетворенности населения качеством оказанных государственных услуг; соблюдение сроков оказания государственных услуг; уровень эффективности внутреннего контроля государственного органа за качеством оказываемых государственных услуг; соблюдение государственным органом антикоррупционных ограничений; степень оптимизации и автоматизации государственных услуг [28].

В РК отсутствует методология определения эффективности электронного государственного управления. Используется методология, позволяющая определить лишь качество администрирования в части оказания государственных услуг. Очевидно, что в данной методологии отсутствуют критерии, отражающие уровень взаимодействия граждан и государственных органов в процессах принятия решений. Административно-командный характер государственного управления в РК такое взаимодействие исключает. В связи с этим использование элементов данной методики в Кыргызстане считаем нецелесообразным и бесперспективным.

Узбекистан. В Республике Узбекистан (РУ) используется методология, которая в отличие от методологии РК позволяет оценить качество не просто государственных услуг, а их электронного варианта. Критериями оценки качества оказания электронных государственных услуг являются: порядок оказания услуг; количество услуг в Едином реестре; ход оказания услуг; инструменты оценки результата получения услуг; уровень оптимизации услуг; автоматизация услуг; соблюдение сроков оказания услуг; удовлетворенность заявителя в получении услуг; уровень пользования электронными услугами;

доля электронных услуг в Едином реестре и соотношение электронных и неэлектронных государственных услуг.

В отличие от казахстанской методологии, в методологии РУ критерием оценки является наличие онлайн-опросов по совершенствованию электронных государственных услуг. Но сами по себе опросы не дают представления о взаимодействии власти и общества и уровне вовлеченности граждан в процессы государственного управления. Объясняется это теми же причинами, что и в РК. В связи с этим методика оценки качества оказания электронных государственных услуг РУ является узкоспециализированной, а ее разработка и использование соответствует конкретно-историческим условиям республики [29].

Таким образом, на постсоветском пространстве одни страны ориентируются на международные рейтинги, индексы и показатели. Другие используют узкоспециализированную методику, соответствующую административно-командным принципам государственного управления в этих странах. Наибольшее развитие получила методика, разработанная в РФ. Но и эта методика не может быть использована в Кыргызстане по причинам, указанным выше.

Идеи относительно формирования национальных методологий оценки развития государственного электронного управления сосредоточены на возможности использования различных вариаций веб-мониторинга; построения индексов на основе данных статистических органов; анализа ведомственных и других отчетных документов; применении социологических методов [97].

По мнению Л.А. Бершадской и А.В. Чугунова наиболее оптимальным является использование комплексного подхода к оценке эффективности электронного государственного управления, где для каждой конкретной задачи будет использоваться специфическая комбинация методов. При этом предпочтение авторы отдают экспертному опросу. Они отмечают возможность использования ряда количественных методов: интегральных показателей, веб-мониторинга, статистической отчетности, опросов общественного мнения.

Качественными методами, по авторам, являются: методы контрольных закупок, содержательный анализ текстов, метод фокус-группы (глубинном интервьюировании) и анализы веб-порталов. Отмечается возможность использования метода форсайта или долгосрочного прогнозирования, включающего обзор, рекомендации и прогнозирование [79].

В.Н. Некрасов и О.И. Архипова О.И составили перечень блоков показателей, которые следует использовать при анализе развития электронного государственного управления. Это социальный, экономический и организационный блоки, а так же блоки подотчетности и электронного участия. Блок социальных показателей должен отражать соответствие целей государственного органа и потребностей общества. Блок экономических показателей должен демонстрировать уровень рациональности деятельности государственных органов. Блок организационных показателей должен давать представление о соответствии деятельности государственных органов нормативно закрепленным целям и законам. Блок показателей электронного участия граждан используется для определения степени участия в управлении гражданского общества. Показатели блока подотчетности используются для определения открытости электронного управления [110, 38-46].

Е.З. Зиндер предлагает использовать архитектурный подход. Он выделяет группы и предлагает следующие показатели: «открытости и прозрачности государственных органов; экономичности функционирования этих органов; ориентации на потребителей; политических эффектов; защиты информации» [93].

А.С. Борисова предлагает создать Информационно-аналитическое обеспечение (ИАО), представляющее собой функционально законченный ИТ комплекс организационных структур, программных, технических и телекоммуникационных средств, предназначенный для осуществления мероприятий по оперативному сбору, накоплению, систематизации, анализу и распространению информации, используемой для выработки решений в сфере реализации концепции электронного государственного управления, а так же

контроля за их выполнением. По идее автора ИАО должно обеспечить органы власти данными, используемыми в целях повышения эффективности решений, принимаемых исполнительными органами власти. ИАО включает две составляющие. Первая – информационная, должна обеспечить сбор, обработку, хранение и передачу информации, необходимой для выработки решений (алгоритм оценки). Вторая – системно-управленческая, нацелена на решение задач выбора и подготовки рациональных управленческих решений (аналитическая экспертиза) [139].

Вычислять индекс функции электронной демократии, автор предлагает по формуле, учитывающей индекс органов местного самоуправления (ОМС), имеющих веб-сайты; индекс оценки официального веб-представительства государственных органов субъектов РФ; индекс организаций, использующих Интернет для получения информации о деятельности органов государственного управления; индекс ОГВ и ОМС, использующих электронную почту; индекс сервиса электронного голосования; индекс форума для граждан на портале администрации региона и индекс предоставленных услуг ОГВ и ОМС через МФЦ. Автор считает, что данная методика позволит оценить уровень развития и выявить проблемные зоны в процессах внедрения электронного правительства, а также определить рейтинги по каждому их индексов системы показателей, всем субиндексам и обобщенному индексу [139].

На основе вышеизложенного предлагаем следующую методологию мониторинга уровня взаимодействия власти и общества.

Электронное государственное управление – понятие многоаспектное. Мониторинг каждого из его направлений должно осуществляться на основании специфической методологии. Возможно использование количественных методов: интегральных показателей, вариаций веб-мониторинга, построения индексов на основе данных статистических органов, анализа ведомственных и других отчетных документов и опросов общественного мнения. Качественными методами являются: методы контрольных закупок, содержательный анализ текстов, метод фокус-группы (глубинное интервьюирование), анализы веб-

порталов; метод форсайта или долгосрочного прогнозирования, включающего обзор, рекомендации и прогнозирование.

Мониторинг участия граждан в процессах государственного управления проводится с использованием социологических методов, позволяющих выявить корреляционные связи. Это сочетание методов опросов (анкетирования и интервьюирования), анализа данных и методов контент-анализа.

Показателями мониторинга являются: открытость и прозрачности государственных органов; ориентация на потребителей – учет жалоб и замечаний; учет политических эффектов – степень участие граждан в принятии решений.

Мониторинг осуществляется комиссионно. В состав экспертов включаются представители Правительства КР и неправительственных организаций, а так же граждане-специалисты в данной области.

Мониторинг осуществляется поэтапно.

На первом этапе оценивается наличие и степень развития электронных ресурсов у государственных органов. Каждый государственный орган и орган местного самоуправления КР, предоставляющие электронные услуги должен иметь на своих сайтах две страницы. На первой странице сайта выставляются обобщенные блоки жалоб, замечаний и предложений пользователей. На второй размещается форум, на котором размещается информация о реакции государственного органа на обращения граждан, проекты решений государственного органа, освещается ход обсуждений с гражданским обществом этих решений и т.д. Форум должен предусматривать онлайн-консультирование. При этом на других страницах сайта должны быть отражены текущие направления деятельности, программы, проекты, действующие законы и описание существующих проблем. В этом случае будут соблюдены требования ООН при расчете Индекса электронного участия (e-participation index, Gov 2.0).

На втором этапе осуществляется оценка эффективности работы сотрудников государственного органа или органа МСУ, осуществляющих сбор, обработку, хранение и передачу информации.

В практическом плане пользователь, при обращении за государственной электронной услугой получает на свой электронный адрес анкету, содержащую просьбу оценить качество оказания услуги, сформулировать претензии и жалобы (при наличии), а так же предложения по совершенствованию деятельности государственного органа. В случае, если пользователь обращается за услугой напрямую, он оставляет номер своего телефона, который регистрируется сотрудником государственного органа. После получения услуги пользователь получает SMS-сообщение, содержащее просьбу оценить качество оказания услуги по пятибалльной шкале. С пользователями, оценившими качество услуг на «три» и ниже, связывается сотрудник государственного органа для уточнения претензий пользователя и его предложений по устранению недостатков. Это соответствует практике, принятой в РФ. Пользователи, не обращавшиеся за услугами, имеют возможность заполнить анкету, размещенную на сайте государственного органа. Далее претензии и жалобы редактируются и включаются в укрупненные блоки, которые еженедельно выставляются или обновляются на сайте государственного органа

На этом этапе оценивается, насколько физические и юридические лица КР имеют возможность подавать жалобы онлайн и посредством мобильного телефона. Насколько полно, объективно и своевременно жалобы и замечания отражаются на сайте государственного органа и т.д.

На третьем этапе оценивается уровень аналитической экспертизы, осуществляемой государственным органом. Сотрудники аналитических подразделений государственного органа обязаны обработать и сгруппировать претензии и предложения по блокам, а также сформулировать обоснованное экспертное заключение по каждому из них.

Оценивается соответствие количество жалоб и предложений с количеством экспертных заключений на сайте государственного органа;

глубина аналитической проработки заключений; уровень выбора и подготовки рациональных управленческих решений и т.д. Здесь могут использоваться материалы форумов.

На четвертом этапе осуществляется мониторинг уровня взаимодействия государственного органа и гражданами, НПО, НГО и бизнес-сообщества.

При всех государственных органах на постоянной основе должны действовать комиссии, включающие паритетное количество представителей государственного органа и представителей гражданского общества. В комиссию могут входить члены общественного наблюдательного совета (при наличии), но за счет квоты государственных служащих. Комиссия ежеквартально рассматривает жалобы, замечания и предложения, а также аналитические заключения по ним. Результаты работы комиссии выставляются на сайт государственного органа.

Оценивается, насколько общественное мнение учитывается в процессе принятия решений; насколько своевременно органы власти реагируют на общественное мнение; степень закрепления в нормативно-правовых актах обязанность органов власти отвечать на онлайн-запросы и сроки таких ответов.

На основании проведенного мониторинга, составляется экспертное заключение, в котором отражается уровень вовлеченности граждан в процессы принятия решений, уровень использования механизмов влияния граждан на принятие конкретных решений, уровень активности граждан и государственного органа в данных процессах и т.д. Заключение должно отражаться на сайте Правительства КР. В случае отрицательного заключения Правительство обязано принять соответствующие меры организационного, материально-технического, консалтингового, кадрового или иного порядка.

В связи с тем, что внедрение электронного государственного управления в КР осуществляется преимущественно посредством проектов, финансируемых донорами, считаем необходимой разработку методологии оценки выгод от реализации этих проектов. В настоящее время оценка информационно-коммуникационных проектов в области государственного управления не

координируется, носит фрагментарный и затратный характер. Основным критериями оценки являются: результативность, экономия использования бюджетных и внебюджетных средств (в том числе донорских), а так же оценка эффективности проектов. Здесь, считаем наиболее приемлемой трехкомпонентную методику. Относительно проектов в области предоставления электронных государственных услуг методика может иметь следующий схематический вид.

Таблица 1

Трехкомпонентная методика оценки

Компоненты	Методы оценки	Примеры показателей
Финансовые выгоды государства	Анализ статистической документации. Опросы служащих.	– Соотношение выгод от реализации проекта к затратам. – Чистая приведенная стоимость проекта. – Изменение издержек на оказание конкретной государственной услуги в результате применения ИКТ.
Финансовые выгоды потребителей	Опросы населения. Анализ статистической документации.	– Сумма, сэкономленная потребителем при пользовании государственной электронной услугой по сравнению с традиционным способом ее получения. – Максимальная и средняя суммы, которые потребитель готов платить за конкретную услугу (в сопоставлении с текущей стоимостью услуги).
Качественные выгоды потребителей	Опросы населения. Опросы служащих.	– Анализ статистической документации. – Доля спроса на услуги электронного правительства в совокупном спросе на государственные услуги. – Субъективная оценка потребителями процедуры получения конкретной услуги. – Оценка содержания и навигации сайтов электронных правительств. – Пожелания относительно расширения спектра услуг, предоставляемых онлайн.

Данная методология привлекательна тем, что позволяет оценить основные стороны электронного государственного управления. Кроме того, присутствует оценка обратной связи от конечных потребителей услуг и оценка экономической эффективности для государства, инвесторов и потребителей государственных услуг.

Таким образом, в современной науке и практике Кыргызстана отсутствует методология оценки степени развития электронного государственного управления. Методологии международных организаций разнородны в своем целевом ориентировании, но едины в решении однотипной задачи определения рейтингового места стран в глобальных списках. Однако 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 мониторинга глобального 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.

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 настоящее время в международных методиках не учитывается востребованность и удобство получения электронных государственных услуг различными группами населения; оценка обратной связи государства и общества; степень предоставления правительством дополнительной информации и консультаций гражданам через интернет-каналы; уровень вовлеченности граждан в процесс принятия решений. Так же не оцениваются: доля запросов, обрабатываемых в электронном виде, среди общего количества запросов; доля запросов, обработанных в онлайн режиме среди общего количества запросов; степень удовлетворенности гражданами электронными сервисами и экономические эффекты. Используются

формальные показатели, не отражающие уровень развития демократии, нерепрезентативные выборки и недостоверные данные. Отсутствует подробное описание методик. Оценки экспертов 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.

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.

Предлагаемая авторская методология предполагает совмещение оценки вовлечения граждан в процессы выработки и принятия 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.

ГЛАВА 2. ЭЛЕКТРОННОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ПРОЦЕССАХ ТРАНСФОРМАЦИИ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА

2.1 Нормативно-правовой базис электронного государственного управления в Кыргызской Республике

Процесс формирования электронного государственного управления в КР регламентирован в ряде нормативно-правовых актов республики: национальных стратегиях и концепциях, законах, постановлениях и распоряжениях правительства и др.

В Кыргызстане существует несколько мнений о начале нормативно-правового закрепления электронного государственного управления. К примеру, Т.В. Закупень считает, что «Начало созданию законодательства в области развития «электронных государств», или как было принято раньше – «информационных государств» – участников СНГ было заложено 8 декабря 1991 года в Соглашении о создании СНГ, определившего приоритеты максимально благоприятных условий вхождения их в мировой информационный рынок» [92].

Иное мнение состоит в том, что началом закрепления в праве КР следует считать 22 октября 1999 года. В этот день в газете «Эркин Тоо» был опубликован, а значит и вступил в силу Закон КР Об информатизации и электронном управлении.

По нашему мнению, наиболее объективна точка зрения, изложенная на информационно-аналитическом портале о цифровой экономике и ИКТ-политике в странах Евразии Digital.Repor [159]. Модераторы портала считают, что «Кыргызская Республика находится на стадии внедрения электронного управления» [159]. В разделе портала Обзор законодательства КР в области электронного управления начинается с Национальной стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы от 21 января 2013 года [32]. Последним документом в Обзоре является Закон КР Об электронном управлении от 19 июля 2017 года [12].

Первая стратегия Кыргызстана в области информатизации была регламентирована в Концепции создания и развития информационной сети (информатизации) от 23 сентября 1994 года. В документе информационная стратегия была определена как совокупность принципов и методов, используемых Кыргызстаном в управлении информационными ресурсами (п. 19). Основными задачами республики в развитии процессов информатизации были названы: формирование механизмов управления и организация процесса создания информационной сети (информационной инфраструктуры – информатизации) и расширение участия Кыргызстана в международном и

межгосударственном информационном обмене. Государственная политика КР в области информатизации рассматривалась в виде неотъемлемой части экономической и научно-технической политики. При этом государственная политика в области коммуникации того периода предполагала «информатизацию различных сфер общественной жизни и видов человеческой деятельности» и исходила из того факта, что информация становится товаром и объектом собственности [27].

Первым национальным правовым актом, в котором упоминается об электронном управлении, является Закон КР Об информатизации и электронном управлении [8]. Этот Закон, принятый 8 октября 1999 года претерпел пять редакций и утратил силу с 5 августа 2017 года в соответствии со ст. 29 Закона КР Об электронном управлении [12] от 19 июля 2017 года. На том же основании утратила силу Программа развития информационно-коммуникационных технологий от 8 ноября 2001 года, посвященная, в том числе и развитию информационной системы государственного управления (п. 3.1.6.) [59].

Закон регламентировал отношения юридических и физических лиц республики в сфере информатизации. Одной из таких сфер в Законе было «управление и регулирование информационных процессов, реализация государственной политики в области информатизации и электронного управления» (ст.1, п.1) [8].

Закон регулировал правовые, экономические и организационные вопросы, решение которых было необходимо для развития информатизации и электронного управления в Кыргызстане (ст. 1-1, п. 1). Одной из целей Закона было «создание благоприятных условий для обеспечения создания и функционирования электронного управления» (ст. 1-1, п. 1). Под электронным управлением в Законе понималась «система организации государственного управления, основанная на автоматизации управленческих процессов, включая процессы оказания государственных и/или муниципальных услуг физическим и юридическим лицам с использованием ИТ; совокупность всех аспектов

использования ИКТ в деятельности государственных органов и органов МСУ» (ст. 2) [8].

Закон разделял государственное управление, информатизацию и электронное управление. В соответствии с Законом все три понятия вошли в сферу государственного регулирования, а его осуществление составило содержание «государственной политики в области информатизации» (ст. 24, п. 1) [8].

В Законе государственное управление и регулирование сферы информатизации и электронного управления нацелено на реализацию государственной политики в области информатизации (Ст. 24.). В свою очередь, государственная политика в сфере информатизации направлена на создание условий для эффективного информационного обеспечения решения задач социального и экономического развития КР» (Ст. 3. п. 1.). Информатизация в Законе представлена в виде «разработки, создания, освоения и использования ИТ, информационных ресурсов; процесса, включающего организационную, научно-техническую, социальную и производственно-экономическую компоненты и результат деятельности, направленный на удовлетворение информационных потребностей граждан, их объединений, государственных и негосударственных организаций, общества в целом путем формирования и использования информационных ресурсов во всех сферах жизни общества [8].

В редакции от 22 июля 2016 года, действующей до 5 августа 2017 года в Закон был дополнен понятием электронного управления, которое было определено в виде «системы организации государственного управления, основанной на автоматизации управленческих процессов, включая процессы оказания государственных и/или муниципальных услуг физическим и юридическим лицам с использованием ИТ; совокупность всех аспектов использования ИКТ в деятельности органов госуправления и органов МСУ» [8].

Таким образом, в Законе государственная политика предполагала лишь информатизацию государственного управления, осуществляемую посредством «государственного регулирования» государственными же органами. Попытка имплементировать в Закон Об информатизации понятие «электронного управления» оказалась неудачной в связи с чем был принят новый Закон Об электронном управлении. То есть, попытка включить в правовой акт, закрепляющий административно-командные принципы государственного управления в сфере информатизации новое видение электронного управления, предполагающего равноправное партнерство государства и общества, не состоялась.

Для максимальной объективизации проводимого в параграфе анализа считаем необходимым расширить предмет исследования. Для этого рассмотрим роль внешнеполитического фактора в процессах распространения информационных технологий в нашей республике.

22 июня 2000 года в Окинаве лидерами стран G8 (в том числе и Президентом РФ) была принята «Хартия глобального информационного общества». Подписав Хартию, главы восьми мощнейших государств мира призвали все страны и частный сектор ликвидировать межгосударственный разрыв в области информационно-коммуникативных и цифровых технологий и знаний, обеспечить глобальный доступ и участие в этих процессах. В Хартии подчеркивается, что это позволит «продвигать социальный и экономический прогресс в мире. Рациональное развитие глобального информационного общества возможно лишь при эффективном партнерстве, включая и политическое сотрудничество. Устойчивость глобального информационного общества основывается на демократических ценностях, свободном обмене информацией и знаниями, взаимной терпимости и уважении [33].

Государства G8 призвали все страны мира преодолевать международный электронно-цифровой разрыв посредством двусторонней помощи, а так же по линии международных организаций и частных групп. Развивающимся странам предлагалась консалтинговая и технологическая поддержка Международной

сети телекоммуникаций, ЮНКТАД и ЮНДП и других международных фондов. Со стороны частного сектора привлекались такие организации, как Глобальная инициатива по ликвидации электронно-цифрового разрыва Всемирного экономического форума, Глобальный диалог бизнеса по вопросам электронной торговли, Глобальный форум и др. Что было особенно привлекательно для стран, испытывающих экономические трудности, так это то, что вопросы финансирования возлагались на международные финансовые институты, в том числе многосторонние банки развития. В первую очередь – это Всемирный банк.

В рамках подготовки к женеvскому этапу Всемирной встречи на высшем уровне государства СНГ провели конференцию, состоящую из двух этапов. На первом этапе, который состоялся в Резиденции Правительства КР в Чолпон-Ате 9-11 сентября 2002 года, была принята Резолюция [62, приложение 1]. Второй этап прошел в Москве 24 октября 2002 года. В работе Бишкекско-Московской конференции участвовали представители двенадцати стран, члены правительств, частного сектора и гражданского общества, а также представители ряда международных организаций. Обсуждались проблемы и перспективы формирования информационного общества в СНГ и Турции.

В итоговой Декларации отмечалось, что для стран СНГ развитие ИКТ имеет приоритетное значение для проведения социальных и экономических реформ; подчеркивалось значительное различие в уровнях экономического развития государств-участниц СНГ; определялась необходимость разработки и реализации национальных программ перехода к информационному обществу [4]. На конференции было принято решение определить координационный орган по межгосударственной интеграции информационной инфраструктуры в СНГ. Таким органом стал Координационный совет государств-участников СНГ по информатизации при Региональном содружестве в области связи, образованный 7 октября 2002 года Решением Совета глав правительств СНГ.

12 декабря 2003 года в ходе Женеvского этапа Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества мировыми лидерами

была принята Декларация принципов, озаглавленная «Построение информационного общества – глобальная задача в новом тысячелетии». Кроме того был принят План действий, устанавливающий конкретные по времени цели, в целях реализации концепции открытого и справедливого глобального информационного общества. Представителями гражданского общества была принята «Декларация гражданского общества», дополняющая результаты работы Всемирной встречи глав государств [5].

17-19 мая 2005 года по инициативе России под эгидой ЮНЕСКО состоялась международная конференция «ЮНЕСКО между двумя этапами Всемирного саммита по информационному обществу». Итоговый документ конференции содержал рекомендации участников конференции для ЮНЕСКО и других международных организаций, правительств, бизнеса, гражданского общества, научно-образовательного сообщества для обсуждения как в ходе подготовки к Тунисской встрече на высшем уровне, так и после ее завершения [71].

16-18 ноября 2005 года в Тунисе состоялась очередная Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества. В работе приняли участие не только главы государств, но и представители национальных органов государственного управления, межправительственных и неправительственных организации, частного сектора и гражданского общества. Ее цель – «построить ориентированное на интересы людей, открытое для всех и направленное на развитие информационное общество, в котором каждый мог бы создавать информацию и знания, иметь к ним доступ, пользоваться и обмениваться ими с тем, чтобы дать отдельным лицам, общинам и народам возможность в полной мере реализовать свой потенциал, содействуя своему устойчивому развитию и повышая качество своей жизни» [65].

Таким образом, индустриально-развитые (западные) страны, обладающие передовыми информационно-коммуникативными технологиями, предложили остальным странам мира содействие в широком распространении сети Интернет, информационные технологии, финансовую, консалтинговую и

прочую помощь в электронно-цифровой области. Страны СНГ (в том числе и Кыргызстан) пошли на эту сделку, согласившись на очередные рекомендации Запада по проведению экономических и структурных реформ, «рациональное» управление макроэкономикой, разработку информационных сетей и сетевых технологий, использование ИТ в государственном секторе и предоставление государственных электронных услуг. На тот момент, в условиях отсутствия необходимых для развития технологий, материальных и интеллектуальных ресурсов это был оправданный риск. В результате распространения Интернета формируются базы данных пользователей. Используя уже существующие и опробованные технологии управления массовым сознанием, владельцы таких баз в состоянии не только влиять на мнение или поведение граждан Кыргызстана, но и формировать их политические, экономические, либо социальные предпочтения. Было удовлетворено требование о расширении доступа к информации, как принятием соответствующих нормативных актов, так и допуском иностранных «экспертов» к государственным базам данных. Вопрос безопасности хранения оцифрованной информации государственных и муниципальных органов до настоящего времени остается открытым.

Текущий этап внедрения ИКТ в области государственного управления начинается с принятия 10 марта 2002 года Национальной Стратегии Информационно-коммуникационных технологий для развития КР. Для создания эффективного, прозрачного и подотчетного государственного управления с использованием ИКТ, создания единого информационного пространства Кыргызстана и обеспечения гражданам равноправного доступа к информации целями Стратегии было определено содействие построению информационного общества в республике, развитие и сокращение бедности (п. 2.1) [31].

В Стратегии ставились задачи демократического характера. При помощи использования ИКТ предполагалось преодолеть информационное неравенство; развивать человеческий потенциал и сохранять культурное наследие; развивать демократию; содействовать созданию справедливого общества,

обеспечивающего устойчивое человеческое развитие и социальную защиту, доступ к образованию и здравоохранению для всех. Предполагалось совершенствовать механизм государственного управления, направленного на развитие рынка информационно-телекоммуникационных услуг (п. 2.2) [31].

Создание эффективного, прозрачного государственного управления и МСУ через использование ИКТ и электронной экономики в виде информационного бизнеса и электронной коммерции были основными приоритетами Стратегии (п. 2.3) [31].

Совершенствовать государственное управление на базе ИКТ предполагалось по нескольким направлениям: посредством реализации принципа «первого руководителя», под которым понималась прямая заинтересованность и непосредственное участие в информатизации первых руководителей госорганов (п. 3.1) и создания «Электронного правительства». Последнее определялось как «система электронного документооборота, портал государственных служб, государственные регистры и автоматизированные системы обслуживания граждан, отраслевые, региональные и местные базы данных, позволяющие осуществлять демократизацию управления, обеспечивать прозрачность и открытость принимаемых органами государственного управления решений, повысить информированность населения и снизить возможность проявления коррупции» (п. 3.2) [31].

Таким образом, в Стратегии предполагалось решить задачи демократического характера административно-командными методами. Такая противоречивость привела к ожидаемым результатам: задачи решены не были.

15 мая 2012 года на сайте Правительства КР был опубликован Проект Концепции развития и модернизации проекта «Электронного Правительства Кыргызской Республики». Разработан Проект был Министерством транспорта и коммуникаций КР. На общественное обсуждение он был вынесен Аппаратом Правительства Кыргызской Республики. Кроме Проекта был опубликован и План мероприятий по реализации проектов в области «электронного правительства» [164]. Дальнейшей реализации эти документы не получили.

21 января 2013 года была принята Национальная стратегия устойчивого развития (НСУР) КР. В качестве одной из задач государственного управления в ней названо «повышение качества государственных услуг». Констатируется, что в период действия НСУР повысится значение сети Internet в работе госорганов. В целях эффективного и менее затратного администрирования, совершенствования демократии и повышения ответственности власти перед народом будет создана современная система «электронного правительства» (П. 2.6).

В различных частях НСУР говорится о необходимости реализации проектов в области ИКТ. Это: необходимость завершения проектов строительства волоконно-оптической магистральной сети связи и переход на цифровое телерадиовещание (Ч. 2 Глава 6); внедрение автоматизированной информационной системы таможенной и налоговой служб (П. 8.2); регулирование мобильного банкинга, электронных денег и оказание банковских услуг через агентскую сеть (П. 9.3).

В разделе 10.4. «Транспорт и коммуникации» в качестве стратегического целевого направления развития Кыргызстана названо повышение транспортного транзитного потенциала страны. Для достижения этой цели определен ряд задач. Одной из них (шестой) является задача «внедрения системы электронного правительства». Констатировалось, что «будет разработана Концепция развития и модернизации электронного правительства». Разработка этой Концепции (в рамках решения 6 задачи) должна была осуществляться в целях «проведения единой государственной политики в области связи и инфокоммуникационных технологий, обеспечение единства информационного пространства и эффективного использования инфокоммуникационной инфраструктуры» КР.

В Приложении к НСУР «Инвестиционные проекты в сфере транспорта и коммуникаций (2013-2017 гг.)» на Внедрение и развитие инфраструктуры электронного правительства планировалось выделить шесть с половиной

миллионов долларов США, а завершить это внедрение и развитие планировалось за период 2013-2014 годы [51].

Таким образом, в НСУР создание «электронного правительства» представлено в качестве одной из задач для развития транзитного потенциала Кыргызстана. Необоснованность суммы финансирования, а так же нереальность сроков исполнения проекта свидетельствует о декларативном характере самой идеи, либо ее слабой проработки разработчиками НСУР. А использование понятия «электронное правительство», свидетельствует о попытке использовать опыт ряда постсоветских стран.

Постановлением Правительства КР 3 июня 2013 года был учрежден Совет по информационно-коммуникационным технологиям при Правительстве, который стал «консультативно-совещательным органом, координирующим разработку и реализацию государственной политики в сфере информатизации и телекоммуникации» (п. 1). В число задач Совета вошло «содействие организационным изменениям при проведении реформы государственного управления и реализации «Электронного Правительства» (п. 4) [42].

Этим же Постановлением было утверждено Положение, устанавливающее статус и регламентирующее основы деятельности секретариата Совета по информационно-коммуникационным технологиям при Правительстве. Деятельность Секретариата, осуществляющего деятельность на общественных началах, нацелена на «координацию и оптимизацию деятельности органов исполнительной власти, местных государственных администраций и органов МСУ по внедрению «Электронного Правительства» и электронного управления» [41].

На основании требований НСУР 7 ноября 2014 года Правительством КР была принята Программа по внедрению электронного управления (электронное правительство) в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Кыргызской Республики на 2014-2017 годы [58].

В Программе дано определение термина «электронное управление», под которым определена «совокупность всех аспектов использования

информационно-коммуникационных технологий в деятельности органов государственного управления и органов МСУ – административных, организационных, материально-технических, программно-технологических, информационно-коммуникационных, нормативных правовых, образовательных, человеческих, финансово-экономических, политических». При этом осуществлена попытка концептуализации понятий. В частности отмечено, что понятие «электронное правительство» акцентирует внимание в большей степени на автоматизации административных функций и процедур, известных как «электронная администрация». А вот приоритетами «электронного управления» являются вопросы политики, демократии и этики управленческих практик. В связи с этим уточнено, что «электронное правительство» является частью более широкого термина «электронное управление» (п. 1) [58].

Целями Программы являлись: переход к эффективной, ориентированной на людей, открытой и демократической системе государственного управления на основе использования ИКТ; реформа органов государственного управления и органов МСУ на основе внедрения сервисов «электронного правительства»; осуществление всесторонней оцифровки всей системы публичного управления на центральном, региональном и местном уровнях путем создания нового поколения интерактивных электронных услуг для граждан и бизнеса (п. 4). Основными задачами являлись: создание государственной инфраструктуры ИТ и ИКТ с общими сервисами и консолидированной обработкой данных; автоматизация государственных и муниципальных услуг, включая осуществление соответствующей оцифровки отделов регламентов и рабочих информационных потоков (п. 6.3) [58].

Программа не ограничена 2017 годом и рассчитана на продолжение. Планировалось, что к 2020 году, должно быть завершено формирование новой модели предоставления государственных услуг, что обеспечит большую доступность государственных и муниципальных услуг, упрощение процедур

взаимодействия между государственными органами управления, снизит коррупционные риски и повысит эффективность бюджетных расходов (п. 8).

Таким образом, в Программе «электронное управление» – это использование ИКТ в деятельности органов государственного управления и органов МСУ для ускоренного предоставления качественных, доступных и удобных в использовании интерактивных электронных услуг в целях удовлетворения жизненно-важных потребностей граждан и бизнеса. Развитие электронного государственного управления нацелено на восстановление доверия кыргызстанцев к государственным органам исполнительной власти путем их модернизации; повышение эффективности и снижение затратности администрирования; повышение профессионализма и ответственности государственных служащих; снижение уровня коррупции за счет обеспечения прозрачности органов государственного управления; совершенствование демократических механизмов за счет повышения уровня открытости и подотчетности органов государственной власти и МСУ, а так же за счет расширения возможностей граждан КР получать информацию и участвовать в процедурах выработки решений через ИКТ (включая проведение общественных консультаций в сети Интернет).

В целях практической реализации Программы Правительством КР был разработан детальный План мероприятий с указанием конкретных задач, действий, ожидаемых результатов, сроков реализации, ответственных исполнителей и документального подтверждения достигнутых результатов [36].

5 июня 2015 года Постановлением Правительства был учрежден Центр электронного управления Правительства КР. Его задачами являлось: осуществление координации и мониторинг реализации государственной политики в сфере электронного управления и реформы государственного управления посредством развития ИКТ в государственных органах и органах местного самоуправления. Организационно-правовой формой Центра стало «учреждения», основанное на праве оперативного управления, где в качестве единственного учредителя выступало Правительство КР. В деятельности

Центра, созданного для «достижения для государства наиболее эффективной реализации государственной политики, реформы и развития сферы электронного управления и ИКТ в госорганах и органах МСУ, а так же стратегического планирования и координации деятельности госорганов при реализации государственной политики в сфере электронного управления» [43]. Представители гражданского общества участие не принимали.

19 июля 2017 года был принят Закон КР «Об электронном управлении», определяющий порядок электронного управления в республике (Ст. 1, п. 1). Под электронным управлением в Законе определена «деятельность госорганов, органов МСУ, их должностных лиц, организаций и граждан по принятию юридически значимых решений и совершению юридически значимых действий с использованием электронных документов и иной информации в электронной форме» (ст. 1, п. 2). Закон применяется к отношениям по предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронной форме (ст. 1, п. 3) [12].

В соответствии с задачами, определенными в Законе электронное управление в КР должно «создавать условия для эффективного и устойчивого взаимодействия общества с государством, развивать техническую и технологическую основы становления информационного общества; устранять коррупциогенные факторы в системе государственного управления; создавать условия для беспрепятственного и своевременного получения гражданами качественных услуг с использованием современных информационных и телекоммуникационных технологий, а также необходимой для этого информации; обеспечивать полноценную прозрачность органов государственного управления и информационную безопасность Кыргызстана» (ст. 3) [12].

В четвертой главе Закона были определены понятия, задачи, технические и технологические вопросы государственной инфраструктуры электронного управления (ст. 18); государственных информационных систем (ст. 19); базовых государственных информационных ресурсов (ст. 20); государственного портала электронных услуг (ст. 21); системы межведомственного электронного

взаимодействия (ст. 22); единой системы идентификации (ст. 23); государственных центров обработки данных (ст. 24) и государственной системы электронных платежей (ст. 25) [12].

Со дня вступления в силу Закона «Об электронном управлении» утратил силу Закон КР «Об информатизации», который с 1999 по 2016 годы претерпел пять редакций. Это свидетельствует о принципиально новом видении политическим руководством, правительством и обществом роли информации и ИКТ во взаимодействии государства и общества. Тем не менее, закон имеет явный технологический уклон. На том основании, что в Законе внимание в большей степени акцентировано на автоматизации административных функций и процедур, известных как «электронная администрация», представляется спорным само название Закона. На основании разъяснений, данных в Программе Правительства по внедрению электронного управления (электронное правительство) на 2014-2017 годы, Закон должен был иметь название «Об электронном правительстве», а не «Об электронном управлении». Тем не менее, в Законе отражена идея о том, что электронное управление должно «создавать условия для эффективного и устойчивого взаимодействия общества с государством». С определенной долей условности это можно назвать началом концептуального переосмысления сущностного содержания государственного управления в КР.

В отдельный блок нормативно-правовых актов выделены документы, определяющие действующий в настоящее время конкретный порядок взаимодействия власти и общества в части предоставления государственных услуг.

10 февраля 2012 года Правительство КР утвердило Единый реестр (перечень) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями. Реестр устанавливает не только саму услугу (ее наименование), но и государственные органы, ответственные за ее стандартизацию, государственные органы и организации, предоставляющие услугу, а так же

платность или бесплатность ее предоставления. Это рабочий документ, который за пять лет редактировался тринадцать раз. Только с января по май 2017 года изменения вносились четыре раза. Государственными органами, их структурным подразделениям и подведомственным учреждениям было предписано руководствоваться Реестром. То есть, с момента утверждения Реестра ни государственные органы, ни органы МСУ не имеют право предоставлять (навязывать) гражданам и бизнесу услуги, не внесенные в Реестр, либо взимать плату в самостоятельно установленном размере. А изменения и дополнения в Реестр и вопросы перевода услуг из бесплатных в платные рассматривались специальной Межведомственной комиссией, образованной распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 31 мая 2011 года № 191-р [44].

В соответствии с редакцией Реестра от 15 мая 2017 года действовало 105 образовательных и культурных услуг (из них 49 платные); 22 медицинские услуги (14 платно); 25 социальных услуг (6 платно); 88 услуг регистрации, выдачи справок, удостоверений и других документов, а также их копий и дубликатов (57 платно); 44 услуги исследования, анализа, оценки и экспертизы (39 платно); 53 услуги по предоставлению информации (35 платно); 5 услуг печати, копирования и издания (5 платно); 14 услуг по обеспечению безопасности и хранения (10 платно); 20 видов других услуги и государственных услуг, оказываемых Управлением делами Президента и Правительства КР (19 платно). Всего 376 услуг, из которых 234 или 62% оказываются на платной основе. При этом социально-значимая группа (образовательные, культурные, медицинские и социальные) включает 152 услуги. Из них 83 или 55% оказываются на бесплатной основе.

Таким образом, сокращение количества и высокая доля бесплатных услуг, а так же низкая стоимость платных услуг свидетельствуют о том, что с введением Реестра услуги гражданам и бизнесу перестали быть источником доходов государственных органов и органов МСУ. То есть изменился смысл их оказания, что значительно снизило и коррупционную составляющую.

Однако, само по себе утверждение перечня госуслуг ожидаемых результатов не принесло. Возник ряд правовых и организационных проблем. В первую очередь, это было обусловлено тем, что утверждение Реестра было осуществлено с целью сокращения количества услуг, снижения бюрократических процедур и коррупции. Но задача эта возлагалась на саму бюрократию (исполнительную власть), что привело к саботажу политических решений, их затягиванию, игнорированию своих обязанностей и перекладыванию ответственности должностными лицами.

В связи с этим, по прошествии более чем двух лет, 22 июня 2014 года Правительство Кыргызстана был утвержден Типовой административный регламент государственной и муниципальной услуги и Положение о порядке разработки и утверждения административных регламентов государственных и муниципальных услуг [60].

Типовой административный регламент представляет собой образец (бланк), который заполняется и подается в межведомственную комиссию исполнителем государственной услуги. В нем содержатся: общие положения, документы, необходимые для предоставления государственной услуги, описывается последовательность действий, совершаемых в процессе предоставления государственной услуги, указываются формы контроля за исполнением требований административного регламента, определяется ответственность должностных лиц за нарушение требований административного регламента. В Приложении к Типовому административному регламенту дана «Схематическая последовательность (блок-схема) действий по предоставлению государственной услуги» [64].

Положение устанавливает основные принципы и порядок действий при разработке административных регламентов (п. 1), которые должны оптимизировать внутриведомственные и межведомственные административно-управленческие и иные процессы, устранять избыточные процедуры, повышать качество и сокращать сроки предоставления государственных услуг (п. 2) [39].

В соответствии с Положением регламенты разрабатываются комиссиями по оптимизации и стандартизации госуслуг. В состав комиссий в обязательном порядке включаются представители: госоргана или органа МСУ, наблюдательного общественного совета государственного органа (при наличии), гражданского и бизнес-сообщества; при необходимости специалист по информационным технологиям (п. 4). В качестве дополнительных функций комиссия должна оптимизировать действия по предоставлению услуг и разработки регламентов; вносить проекты регламентов руководителю госоргана; проводить на постоянной основе мониторинг соблюдения регламентов, предлагать пересмотр регламентов (п. 7) [39].

Кроме того, комиссия проводит первичную инвентаризацию и анализ действий по предоставлению услуги, после чего проводит оптимизацию действий для каждой услуги в целях сокращения сроков и расходов на организацию выполнения каждого действия и предоставления услуги в целом. В том числе рассматривает возможность и целесообразность: упрощения каждого действия (укрупнения действий, исключения избыточных действий и т.д.); перевода действий в электронный формат; передачи действий частным юридическим и физическим лицам (п. 9). Личная дисциплинарная и административная ответственность за несоблюдение сроков разработки и утверждения регламентов возложена на руководителей органов (п. 18) [39].

Таким образом, утверждение единого Реестра, Типового регламента и Положения о порядке разработки и утверждения регламентов 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; снизить 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, теперь престижность государственной службы определяется не возможностью получения незаконных доходов, а стабильной заработной платой, перспективой карьерного роста и идеалистическими соображениями.

Отдельные вопросы электронного государственного управления регламентированы в Законах КР «Об электрической и почтовой связи» [10], «О государственных закупках» [17], «Об информации персонального характера» [9], «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» [11], «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» [19], «О государственных и муниципальных услугах» [18] и иных нормативно-правовых актах.

Кроме того, вопросы электронного государственного управления регламентированы в следующих нормативно-правовых актах.

Закон КР «Об информации персонального характера» [9] определяет правовой режим персональных данных в качестве конфиденциальной информации и определяет условия законности работы с персональными данными;

Закон КР «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» [11] регулирует правовые условия электронного документооборота и использования ЭЦП в процессе обмена электронными документами.

Закон КР «О государственных закупках» [7] устанавливает общие правовые, экономические и технические принципы закупок товаров, работ и услуг и консультационных услуг государственных и муниципальных органов, органов МСУ, а также содержит положение об электронных закупках.

Закон КР «О государственных и муниципальных услугах» [18] определяет государственные и муниципальные услуги, вводит понятие стандарта

государственной и муниципальной услуги, и возможность предоставления их в электронном формате, предусматривает действие единого государственного электронного портала государственных и муниципальных услуг и др.

Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления КР» [19] гарантирует права граждан на свободу информации, порядок доступа к информации, находящейся в ведении государственных органов, обеспечение максимальной информации открытости, гласности и прозрачности в деятельности государственных органов и органов МСУ.

Среди подзаконных правовых актов действуют Единые требования по созданию и поддержке веб-сайтов госорганов и органов МСУ КР [6], содержащие требования к информационным материалам веб-сайта, требования к программному обеспечению веб-сайт, к дизайну, рекомендации для государственного интернет портала (ГИП). В документе представлены рекомендации к ГИП, одной из которых является предоставление электронной услуги ее развитие и перспективы предоставления интегрированных электронных услуг. В этом документе задача веб-сайта сводится не только к предоставлению статичной информации, но и к оказанию интерактивных и далее интегрированных электронных услуг. Государственный веб-сайт представлен как инструмент для интерактивного общения государственных органов и органов МСУ с населением и другими организациями.

На основании Указа Президента КР «О создании государственной компьютерной сети» [67] на базе ИСГУ и ГАС «Шайлоо» создается государственная компьютерная сеть».

Постановление Правительства КП «Об утверждении Регламента работы государственных органов управления в государственной компьютерной сети» [46] предусматривает порядок обмена электронной информацией в вид «самораспаковывающихся архивированных файлов».

Указ президента КР «Об утверждении временного положения о порядке распространения информации в государственном интернет портале КР» [66] обеспечивает для каждого пользователя доступ к информации через ГИП.

Правовая база государственных проектов внедрения ИКТ в рамках общенациональной программы цифровой трансформации «Таза Коом» будет исследована в следующем параграфе.

Таким образом, в правовых актах, принятых законодательной ветвью власти – Жогорку Кенешем, как органом представительной демократии и утвержденной политической властью (Президентом) сохраняются административно-командные принципы организации системы государственного управления. 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. 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. Закрепленное в редакции Конституции КР от 2010 года расширение полномочий исполнительной ветви власти в совокупности с отсутствием конституционного закрепления концептуальных изменений системы государственного управления усиливает роль субъективного фактора, делает демократизацию обратимой. Такая правовая конструкция является крайне неустойчивой и алогичной.

Анализ нормативной базы «электронного государственного управления» позволил выявить ее эволюцию 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. 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 – возможности получения части государственных услуг в электронном виде, информированию населения на официальных сайтах государственных органов, электронному документообороту и межведомственному взаимодействию и т.д. Однако, процесс законотворчества в области развития электронного государственного управления не завершен.

2.2 Государственная политика по внедрению электронного государственного управления в Кыргызской Республике

В параграфе будут 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 так же отсутствием национальной методологии оценки внедрения электронного государственного управления в КР (параграф 1.2), исследование будет проводиться по трем направлениям: оценка соответствия национальной практики и теоретических представлений А. Хилла, 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.

Постсоветские страны, находящиеся с КР в сходных условиях, начавшие одновременно с Кыргызстаном внедрять электронное управление, достигли в этих процессах значительно более наглядных успехов. В мировом Рейтинге

ООН «Развитие электронного правительства» Эстония занимает 20 место, Россия – 27 место, Казахстан – 38 место. Сингапур занимает 10 место. Кыргызстан в этом списке на 99 месте.

В КР при смене руководства или правительства старые стратегии переписываются как новые без анализа реализации задач стратегий предыдущих. По сравнению с другими странами, Кыргызстан занимает лидирующую позицию по количеству принятых стратегических документов. При этом, ни одна из стратегий или программ не была реализована, так же как ни разу не была проведена оценка реализации поставленных в предыдущих стратегиях задач. К примеру, сравнительный анализ Национальной стратегии устойчивого развития на 2014-2017 годы и Национальной стратегии развития на 2018-2040 года показывает, что все задачи внедрения ИКТ в систему государственного управления перефразированы сотрудниками аппарата президента и перешли в стратегию на новый период.

В соответствии с задачей параграфа внедрение электронного управления разделено 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).

До 2013 года процессы информатизации и автоматизации осуществлялись только благодаря интересам международных институтов, которые инвестировали свои средства в автоматизацию исключительно тех государственных органов, функции и полномочия которых были необходимы для продвижения интересов международной торговли и развития рынков ИКТ.

В 2013 году Правительство КР признало недостаточность усилий по приведению системы государственного управления в соответствие с требованиями правового государства, неадекватность и несистемный характер подходов к его реформированию. Отмечалось, что реформирование государственных органов состояло в придании им нового вида при старом содержании. Проводились различные анализы, изменялось количество

государственных органов, но не менялось качество работы по управлению социально-экономическими процессами. Отмечалось, что существующие более чем сто нормативно-правовых актов, определяющих использование ИКТ в государственном управлении, требуют усовершенствования, не отражают технические стандарты и не определяют единую государственную политику. В тот период в КР имелось сто сорок пять разнородных, автономно действующих государственных информационных систем в сорока министерствах, ведомствах и организациях. Их узковедомственное использование при помощи разобщенных технологий и без единства подходов усложнило процесс информационного обмена между государственными органами. В результате – проблемы межсистемной электронной и организационно-информационной совместимости. Признавалось отсутствие общих инфраструктурных, платформенных и программных сервисов, моделей и сценариев реорганизации и оцифровки бизнес-процессов и регламентов [53].

В этом же году была принята идея, состоящая в формировании единой политики и программы обеспечения информационной грамотности пользователей при оказании электронных услуг [114]. Предусматривалась необходимость коренного реформирования существующей модели предоставления государственных и муниципальных услуг на основе единой платформы управления с использованием современных технологических и организационных решений [54]. КР продолжила в ускоренном порядке внедрять рекомендации международных организаций. Исполнение рекомендаций ООН и ЕС позволило Кыргызстану за 2014-2016 переместиться со 101 на 99 место в глобальном Рейтинге по Индексу EGD.

С 2014 года цели информатизации государственных органов были переориентированы на активное использование ИКТ в государственном управлении. Внедрение электронного государственного управления стало нацелено на усиление профессионализма и ответственности государственных служащих; беспрепятственное и своевременное предоставление качественных государственных услуг и информации гражданам и бизнес-сообществу;

снижение уровня коррупции в государственном управлении за счет обеспечения полноценной прозрачности органов государственного управления, включая укрепление взаимодействия власти с гражданским обществом, а так же за счет минимизации посещения гражданами органов государственного управления и местного самоуправления вследствие использования ИКТ. Достичь эти цели планировалось до 2017 года. Очевидно, что сроки соблюдены не были. В связи с этим, те же самые задачи перешли в задачи стратегий государственного развития на пятилетний период и период до 2040 года [58].

Тогда, приоритетными направлениями внедрения ИКТ были названы: модернизация нормативно-правовой базы в целях обеспечения прав граждан при внедрении ИКТ в государственное управление; создание физической архитектуры электронного управления с едиными инфраструктурными, платформенными и программными сервисами; экономия бюджетных средств и привлечение иностранных инвестиций в реализацию проектов в сфере ИКТ; ускорение предоставления интерактивных электронных услуг; повышение кадрового потенциала служащих на всех уровнях государственного управления; обеспечение информированности населения об электронных услугах; расширение возможности граждан получать информацию и участвовать в процедурах выработки решений через ИКТ, включая общественные консультации в сети Интернет; создание институтов и механизмов управления и межведомственной координации [58].

В настоящее время КР находится на стадии внедрения электронного управления. Органом, координирующим процессы внедрения электронного управления в республике, учрежден Центр электронного управления [112]. Позже переименован в Центр электронного взаимодействия "Тундук" при Государственном комитете информационных технологий и связи КР.

Анализ внедрения ИКТ в систему государственного управления КР согласно теоретическим подходам А. Хилла [147].

1. Повышение эффективности и экономичности государственных услуг.

В электронный вид удалось перевести лишь незначительную часть государственных услуг, которыми пользуются только 3% пользователей. В стране не налажено информирование потребителей о существующих сервисах. Это влечет отсутствие обратной связи с обществом.

2. Электронное управление – не конечный результат, а постоянный процесс совершенствования деятельности исполнительной власти.

Фактически, государственные органы и органы местного самоуправления отчитываются не по результатам и позитивным эффектам, а по количеству проведенных мероприятий. После таких отчетов, работа не доводится до логического завершения, либо доводится, но за счет энтузиазма сотрудников и внешних экспертов.

3. Повышение открытости деятельности государственных органов.

В КР созданы и совершенствуются официальные сайты. Здесь достигнут определенный прогресс. Вопрос «открытых данных» находится в процессе разработки. На сегодняшний день не определено, какая информация, в каком объеме и кем будет открыта. Не разработаны регламенты работы с «открытыми данными», не определена ответственность и угрозы информационной безопасности. Соответственно, не разработаны и мероприятия по защите от таких угроз. Говорить об открытости деятельности государственных органов преждевременно.

4. Электронное управление – переход от бюрократического к интеллектуальному управлению.

Фактически, существующие 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

саботируются. Преимущественно, внедрение осуществляется 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. В соответствии с пониманием понятия электронное управление (электронное правительство) международными экспертами, реализация электронного управления в КР осуществляется по следующим направлениям:

Электронные паспорта. В республике создаются государственные информационные системы паспортно-визовых документов нового поколения с использованием биометрических данных. Закреплено понятие электронной визы [15]. Осуществляется Кампания по биометрической регистрации граждан [13]. Введено понятие Единого государственного реестра населения, предусматривающего сбор, хранение, актуализацию и анализ сведений о гражданах [14]. Введены Персональные идентификационные номера граждан.

Электронная подпись. Введено понятие электронной цифровой подписи (ЭЦП) [11], как последовательности символов. ЭЦП используется в настоящее время только в платежной системе. На сегодняшний день нормы об ЭЦП не реализуются вследствие следующих недостатков: проблемы предоставления государственных услуг в электронном формате, связанные с необходимостью аутентификации пользователя и удостоверения его личности; нет механизма применения ЭЦП; не осуществлены организационные и правовые мероприятия закона об ЭЦП. В частности, отсутствует уполномоченный орган в сфере ЭЦП; не определен порядок использования ЭЦП в т.ч. в процессах межведомственного взаимодействия.

Электронный документооборот. На основе соответствующего закона [11] введено правовое регулирование электронного документооборота. Однако нормы закона не соответствуют реалиям времени и не исполнимы в

современной практике. Необходимо внести ряд изменений в закон в части: уравнивания электронных документов, подписанных электронной подписью и документов на бумажном носителе, подписанных собственноручно; регламентации возможности выбора вида документооборота по усмотрению участников; возможности выбора видов электронной подписи; пересмотра требований к электронным документам. Кроме того, необходимо разработать регламент организации межведомственного взаимодействия в процессах предоставления государственных услуг и исполнения функций. В частности, разработать и ввести правила использования электронной подписи.

Электронные выборы. Законодательство КР не предусматривает электронного голосования. Но создан Официальный сайт Центральной избирательной комиссии КР, где освещаются процессы подготовки и проведения выборов и референдумов, деятельность избирательных комиссий, процессы составления списков избирателей, нормативно-правовая база и т.д. На основании Положения об Информационной избирательной системе [37], 15 октября 2017 года выборы Президента КР были впервые осуществлены с использованием электронных урн и систем.

Электронные торги и государственные закупки. На основании Закона О государственных закупках [7] и Положения о правилах проведения электронных государственных закупок и электронного обратного аукциона [40], в республике организовано проведение электронных государственных закупок товаров, работ и услуг; осуществляются процедуры предоставления консультационных услуг юридическим и физическим лицам; появилась возможность подать жалобу через веб-портал государственных закупок в независимую межведомственную комиссию.

Государственные информационные ресурсы. На основании Закона «Об информатизации и электронном управлении» [8] и Единых требований по созданию и поддержке веб-сайтов государственных органов и органов местного самоуправления [6] в республике осуществляется регулирование государственных информационных ресурсов и систем. Осуществляется обмен

информацией между государственными информационными системами, разработаны и действуют «веб-сайты» или «интернет-сайты» [112].

Таким образом, 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. Оно предполагало, что информатизация государственных органов позволит снизить уровень коррупции, сократить бюрократические процедуры и бюджетные расходы.

1. Коррупция. Выделить измеримую роль ИКТ в процессах борьбы с коррупцией невозможно. Кыргызстан по-прежнему имеет низкие показатели в этой области. К примеру, по данным «Transparency International» по развитию антикоррупционных мер Кыргызстан занимает 150 место из 177 стран. Тем не менее, общественность Кыргызстана признает наличие подвижек в процессах борьбы с коррупцией. Ликвидируются коррупционные схемы. К примеру, взятки за «ускорение бюрократических процедур» замещены официальной оплатой за ускоренное предоставление государственных услуг. Для потребителя затраты остались прежними. Но государство получает дополнительный доход.

2. Сокращение бюрократических процедур. Количество административных практик резко сократилось. Но произошло это не вследствие использования ИКТ, а посредством принятия Реестра государственных услуг. Количество управленческих практик было сокращено в десятки раз. Кроме того, создание Межведомственной комиссии с участием представителей гражданского общества не позволяет государственным органам расширять количество бюрократических практик. К примеру, Управление патрульной милиции (ПМ)

МВД КР обратилось к Правительству с просьбой включить в Реестр услугу выдачи разрешения на установку газового оборудования. На заседание Межведомственной комиссии были приглашены представители Управления ПМ МВД, Государственной регистрационной службы (ГРС), Антимонопольного комитета, Министерства финансов, фирм-установщиков газового оборудования и Союза автомобилистов КР. Выяснилось, что у Минфина нет средств на создание специализированной лаборатории, Антимонопольный комитет сможет рассчитать себестоимость и цену услуги лишь после ее создания, а установщики и Союз автомобилистов были вообще против. В результате, вопрос отложен на неопределенное время. А в отношении ГРС, которая самовольно выдавала разрешения, Прокуратура возбудила служебную проверку.

3. Снижения бюджетных расходов, вследствие сокращения штата государственного аппарата не произошло. Процессы внедрения, совершенствования и обслуживания ИКТ – это достаточно затратные статьи расходов бюджета. В КР финансирование имеет два основных источника: бюджетные средства и средства иностранных доноров. Процентное соотношение затрат меняется с 60% привлеченных финансовых средств до планов руководства страны об их увеличении до 90%.

С 2009 года по октябрь 2013 года в процессы внедрения ИКТ было вложено около двух миллиардов сомов (50 млн долл. США). 15% этой суммы – бюджетные средства [53]. В 2011 году на создание информационной системы для Центрального Казначейства при Министерства финансов КР и портала www.okmot.kg было выделено 508,6 тыс. долларов США. Бюджетные затраты на другие системы, связанные с налоговыми и таможенными процедурами составили: разработка единой автоматизированной информационной системы (ЕАИС) составила – 1,25 млн долл. США плюс 5 млн. долл. США – кредит АБР в рамках программы CAREC; развитие инфраструктуры внешних пунктов пропуска – 2,5 млн долл.; Правительство – 0,625 млн долл.; таможенная система – 1,875 млн долл. плюс 75 млн долл. – кредит АБР; Проект

реформирования и модернизации налогового администрирования – 10 млн долл. в виде гранта АБР.

Таблица 2.

Фактическое финансирование реализации основных проектов внедрения ИКТ на декабрь 2011 год (не полный список) [84]

Проект	Краткое описание	Общая смета расходов	Источник финансирования
«Автоматизация налоговой службы Кыргызской Республики» 11.2007г. - 03.2012г	В рамках проекта осуществлялась модернизация и автоматизация налоговой службы Кыргызской Республики. Завершением проекта USAID-DFID по улучшению и совершенствованию KITIS	10 млн. \$ 2,5 млн. \$ 0.3 млн \$	Азиатский Банк Развития Софинан-ние ПКР USAID
Проект по модернизации таможенной службы и развитию инфраструктуры 2005 – 2012 гг.	Развитие информационно-технической (ИТ) политики в сфере таможенного дела (автоматизация и компьютеризация таможенной службы Кыргызстана	5 млн \$ 1,25 млн.\$	Азиатский Банк Развития Софинан-ние ПКР
Пороговая программа «счет вызовов тысячелетия»	Проекта по содействию судебной реформе, сроки: май 2008 по июнь 2010. Внедрение программного обеспечения ССИУ (Система судебной информации и управления)	15,9 млн. \$	USAID
Проект «Правовая информатизация» 1999 - 2001 гг.	Тендер проводился на поставку компьютерного оборудования и разработку специализированного программного обеспечения	0.365 млн.\$	Всемирный Банк по программе ФИНСАКТА
Региональный Проект «Региональная информационная база водного сектора Центральной Азии» CAREWEB, 2003 - 2011	Внедрению автоматизированной информационной системы в Госкомитете по водному хозяйству и мелиорации	0,71 млн \$	Швейцарское управление по развитию и сотрудничеству
Создание Центров управления в кризисных ситуациях 2006- 2011	Внедрению автоматизированной информационной системы в МЧС КР	0,72 млн \$	ПРООН, Всемирный банк, Софинан-ние ПКР
Внедрение программного обеспечения «Контр-	Программа поддерживающая контроль проверок предпринимательства.	-	Германское сообщество по Международному

про» в Министерство экономического регулирования 2008-11	Электронная база данных. Разрабатывала фирма ITEG		сотрудничеству (GIZ)
Проект «Улучшение управления водными ресурсами» 2008-11	Внедрению автоматизированной и информационной системы в Госкомитете по водному хозяйству и мелиорации	-	Всемирный Банк
Проект УНП ООН «Создание межведомственных правоохранительных мобильных оперативных групп	Закуп компьютерного оборудования для Государственной службы по контролю наркотиков КР	18000 \$	Управление ООН по наркотикам и преступности

За период 2014-2017 годы Правительство КР так же выделило значительный объем финансирования.

Таблица 3.

Ориентировочный объем финансирования [58]

Этап	Период	Сумма (в тыс. долларов США)	Сумма (в тыс. сомов)
1	2014 год	500,0	26980,0
2	2015 год	10000,0	539600,0
3	2016-2017 гг.	10000,0	539600,0
Итого:		20500,0	1106180,0

Таким образом, ни одна из целей первоначального этапа автоматизации не достигнута. Ибо процесс развития – есть процесс потенциально-бесконечный. 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 наличии и в КР.

Анализ практики внедрения электронного государственного управления по основным направлениям усилий Правительства КР. В соответствии с национальными представлениями внедрении электронного управления, основные результаты его реализации следующие:

Нормативно-правовая база. На сегодняшний день в республике действует более ста нормативно-правовых актов и других документов. Они регулируют использование ИКТ в обществе и государственном управлении, но трактуют процессы информатизации с точки зрения ситуационных проблем и целей на момент принятия документа; предполагают фрагментарную автоматизацию функций государственных, муниципальных органов и государственных предприятий, финансируемую из бюджета страны. Основными из них являются: Программа развития информационно-коммуникационных технологий [59], Национальная стратегия «Информационно-коммуникационные технологии для развития», Национальная стратегия борьбы с коррупцией [45] и др. В этих актах внедрение ИКТ представлено в виде механизма, с помощью которого можно достичь принципиально нового уровня прозрачности, подотчетности и оперативности деятельности органов государственной власти.

Проблемами нормативно-правового обеспечения электронного управления являются: несвоевременность выпуска подзаконных актов; постоянное редактирование нормативно-правовых актов (НПА); отсутствие скоординированного плана их выпуска; декларативный характер существующих планов внесения изменений в НПА; отсутствие координации между органами власти при организации исполнения планов; отсутствие, либо несовершенство регулирования защиты персональных данных в части определения требований к их безопасности и доступности; неполнота перечня информации о межведомственных документах; избыточность документов, подлежащих получению по каналам межведомственного взаимодействия; низкое качество, либо отсутствие административных регламентов по предоставлению государственных услуг; отсутствие унифицированных

наименований документов, подлежащих получению по каналам межведомственного взаимодействия по причине отсутствия унифицированного перечня услуг.

Межведомственное взаимодействие. Развитие электронного межведомственного взаимодействия остается наиболее острой и ключевой проблемой в развитии электронного управления. В настоящее время межведомственное взаимодействие между более чем пяти ведомств стало возможным благодаря созданию дата-центров – это центры хранения и обработки данных (ЦОД/ ЦХОД), специализированные здания/места для размещения (хостинга) серверного и сетевого оборудования и подключения абонентов к каналам сети Интернет.

Создание дата-центров позволило развивать электронные услуги с признаками третьей степени подготовленности, не входящие в реестр государственных услуг. Это:

1. Информационные услуги о показателях национального и местных бюджетов, о текущих государственных закупках и их участниках, доступные на Государственном Информационном Ресурсе дата-центр Государственные информационные ресурсы КР (www.okmot.kg), который включает в себя нижеследующие порталы: портал электронных государственных закупок, портал «Открытый Бюджет» Министерства финансов, портал «Внешняя помощь» и др. Информация предоставляется в ежедневном онлайн интерактивном обновлении непосредственно из банковских счетов казначейства.

2. Информационные и интерактивные услуги для участников внешней торговли предусматривают межведомственное взаимодействие тринадцати организаций и нацелены на четыре вида пользователей (бизнес, посредники (таможенные брокеры), государственные органы и граждане). Планируется взаимодействие с системой Государственной налоговой службой для обмена данными по Идентификационному номеру налогоплательщика. Это дата-центр – государственное предприятие «Центр «Единого Окна» в сфере внешней

торговли» при Министерстве экономики КР, созданный и управляемый Тулпар Систем (www.trade.kg).

3. Информационные и интерактивные услуги. Дата-центр – Официальный портал Министерства экономики Кыргызской Республики по проверкам деятельности субъектов предпринимательства, осуществляемых государственными контролирующими органами (www.proverka.kg). Это межведомственная система обмена данными между двенадцатью государственными контролирующими органами. Конечный пользователь – бизнес и государственные органы. Создается межведомственная единая база данных по субъектам предпринимательства, нормативной базе о порядке проведения проверок с учетом критериев риска деятельности бизнеса. Планируется взаимодействие с системой ГНС для обмена данными по ИНН.

Необходимо отметить, что такие мероприятия по предоставлению услуг для бизнеса есть логически-выверенный маркетинговый ход, нацеленный на достижение окупаемости затрат. Эти условия есть в любой международном соглашении, относящимся к автоматизации государственных услуг. При взвешенном подходе это неременное условие развития страны, построения эффективной стратегии ее экономического и социального развития страны в интересах общества.

Проблемы построения межведомственного взаимодействия на основе ИКР связаны с низким качеством мониторинга и оценки работы государственных служащих, что часто объясняется кадровыми перестановками и постоянной реструктуризации организаций; отсутствием ответственности политических и государственных руководителей по вопросам сохранения преемственности и последовательности в принятии решений и реализации мероприятий в области развития электронного управления.

Электронные услуги. На первом этапе внедрения оказывались односторонние информационные услуги. Правительство предоставляло информацию о своей деятельности и инициативах на новостной ленте своих официальных сайтов без онлайн обсуждений и участия граждан. Можно

констатировать, что принцип прозрачности не в полной мере, но был реализован.

В дальнейшем, сайты государственных органов были приведены в соответствие с международными форматами и требованиями к структуре. На июнь 2017 года из 85 официальных сайтов государственных органов КР действуют 80. Однако качество содержания информации и скорость ее обновления до настоящего времени находятся на низком уровне. При этом электронное взаимодействие государственного органа и граждан ограничено запросами информации и наблюдением общественности за уже принятыми решениями, отраженными на официальных сайтах. Оценка степени удовлетворенности населения по поводу сигналов нарушения их прав не реализована. Хотя каждый государственный орган обязан принимать и соответствующим образом реагировать на электронные сообщения, как на «официальный запрос» граждан. Это законодательно определено в Законе КР О порядке рассмотрения обращений граждан [20].

Следует отметить успешную практику подачи и обработки электронных обращений граждан, введенную с конца 2014 года на портале электронных обращений граждан в государственные органы КР (www.kattar.kg). Портал разработан на базе Кыргызинфо (разработчик: ИНФО СИСТЕМА).

Развитие электронных услуг в Кыргызстане достигло второй стадии развития, соответствующей критериям классификации развития электронного управления ЕС. По уровню развития проектов автоматизации в КР уже созданы предпосылки развития третьей стадий – интерактивных двусторонних электронных государственных услуг. Кроме того, в тестовой разработке находятся условия перехода к последующей стадии – транзакционным услугам.

В настоящее время осуществляется взаимодействие с гражданами (G2C), с коммерческим сектором (G2B) и внутригосударственное взаимодействие между ведомствами (G2G). Географический охват включает только центральные аппараты или структурные подразделения, находящиеся в г. Бишкек и Чуйской области, частично – крупные города Ошской и Иссык-

кульской областей. Привлекательность данных регионов объясняется наличием активных рынков и потенциальной возможностью окупаемости проектов.

Например, в процессе реализации находятся более двадцати электронных услуг, претендующих на статус «интерактивных двусторонних услуг». Это услуги по предоставлению информации (выписок) по вопросам технических параметров и права собственности на недвижимое имущество (предоставляется Департаментом Государственной регистрационной службы кадастра и регистрации прав на недвижимое имущество [157]); услуги налогового администрирования (предоставляются Государственной Налоговой Службой при Правительстве Кыргызской Республики [154]); услуги оформления / декларирования разрешительных документов для проведения операций внешней торговли по принципу «единого окна» (Государственное предприятие «Центр «единого окна» в сфере внешней торговли» при Министерстве экономики Кыргызской Республики [155]); услуги уточнения правомерности, сроков плановых проверок со стороны государственных контролирующих органов проверки по ИНН или наименованию субъекта предпринимательства, а также критериев степени риска деятельности программ КР; услуги электронного декларирования и регистрация транспортных средств для участников внешней торговли (предоставляются Государственной Таможенной Службой при Правительстве Кыргызской Республики [156]).

Переход к электронному управлению и процессы автоматизации услуг для граждан имеет планомерный охват. К примеру, развиваются услуги, включенные в Реестр государственных услуг относительно «получения архивных справок, архивных копий документов и архивных выписок из документов гражданами; сведений для регистрации автотранспорта; обеспечение граждан паспортами; услуги кадастра». Эти услуги предоставляются Государственным Регистром при Правительстве КР. Ожидается, что они будут доступны на стадии информационного присутствия по ссылке www.srs.kg. Информация для граждан доступна на справочно-информационном портале «Государственные услуги».

Таким образом, прогресс наблюдается только по услугам, которые являются условием международных инвестиционных кредитных проектов и не включены в Единый Реестр государственных услуг для граждан. Есть фрагментарный прогресс и по оказанию услуг гражданам. Правда, большинство из них находятся только на стартовом этапе (в процессе разработки) или внедрены в тестовом режиме.

Это происходит не только вследствие субъективных причин: сопротивление бюрократии, попытки Правительства затягивать процессы для привлечения все большего количества иностранных инвестиций и грантов и т.д. Переход к активным транзакциям с населением возможен лишь после того, как будут выстроены базовые условия и сформулирован единый подход к развитию электронного управления и взаимодействию государственных организаций. Только тогда появится возможность окупаемости за счет услуг для бизнеса (G2B). Существуют и препятствия – политические барьеры, основанные на личных интересах отдельных политических фигур, их политических амбициях.

Потенциальная востребованность граждан в услугах была исследована на основе данных Фонда «Медиа Консалт» в рамках инвестиционной программы GIZ. Согласно анализу уровня доступа к информации в местных сообществах, только 3% из опрошенных респондентов семи населенных пунктов получают информацию от органов власти о государственных нововведениях [2]. Иерархия востребованности информационных услуг в регионах состоит в возможности получения информации по вопросам трудоустройства (миграция); об услугах системы здравоохранения (наличие возможности лечения в области, а не в столице, цены); о системе начисления оплаты учителей (нет представления о принципах начисления); о доступе к учебникам и ценам на образование в школьных учреждениях; о рамках и правилах социальной политики в стране (какая социальная помощь возможна и как предоставляется); о налогах и коммунальных тарифах; о требованиях к бизнесу из-за проблем с контролирующими органами; об услугах МЧС (предоставление информации о сезонных и технологических угрозах).

По мнению И. Кулдыбаевой, в настоящее время государство регулирует лишь часть электронных государственных услуг. Она считает, что наибольшую значимость приобретают вопросы правового регулирования механизмов их предоставления. В частности, это регулирование таких вопросов как: обеспечение доступа к электронным государственным услугам для граждан и бизнес-сообщества; введение регламентов и стандартов процедур предоставления электронных государственных услуг; формирование инфраструктуры IT-взаимодействие электронных систем, участвующих в процессах предоставления электронных государственных услуг; внедрение электронной цифровой подписи; правовое обеспечение электронного документооборота и защита персональных данных потребителей электронных государственных услуг [143].

Основной проблемой предоставления государственных электронных услуг является организация межведомственного электронного взаимодействия. Оно должно предусматривать использование единого портала государственных услуг, что в настоящее время вызывает проблемы, связанные с причинами технического и финансового обеспечения, а также обеспечения легитимности административных процессов в электронной среде и надежной идентификации участников информационного обмена.

Кроме того, по совокупному экспертному мнению, текущими проблемами предоставления электронных государственных услуг являются: отсутствие четкого определения электронной услуги, регламента и порядка ее предоставления, методологии оценки степени ее доступности, порядка определения ее стоимости; технократическая направленность нормативно-правового обеспечения предоставления электронных услуг; отсутствие методологии оценки прозрачности информации и вовлеченности граждан в политику принятия решений; необходимость тиражирования электронных сервисов вследствие того, что услуги не прошли процедуру стандартизацию и унификацию, либо отсутствует единообразный регламент их предоставления; низкая компетентность и недостаточная информированность сотрудников

государственных органов, предоставляющих услуги. Мероприятия, осуществляемые в рамках проектов, данную проблему не решают ввиду отсутствия регулярности и текучести кадров в государственных органах.

Административные регламенты. В 2016 году Кыргызстан опустился по сравнению с 2014 годом со 101 на 97 место в международном рейтинге E-Government. Основная проблема состоит в том, что основное внимание уделяется фронт-офису услуг – это метод предоставления услуги, в том числе и в электронном виде. При этом, уходят из внимания процессы «бэк-офиса», где создается сама услуга. На сегодняшний день фактический процент исполнения Распоряжения Правительства о Типовом административном регламенте [60] (АР) и Положения о порядке разработки и утверждения АР [39] государственных и муниципальных услуг составляет 3%. Из 363 ожидаемых проектов АР за два года было разработано и передано в Министерство экономики всего 123 проекта. В июне 2016 года было вынесено и утверждено на межведомственной комиссии только 11 проектов.

При этом, инструменты оценки качества внедрения проектов у Правительства отсутствуют. В связи с этим Правительство КР приняло решение пересмотреть механизм и подход к разработке и утверждению АР государственных услуг, а именно провести мониторинг и анализ причин проблемы внедрения АР. Он проводился при технической поддержке программы ПРООН «Механизмы по наращиванию потенциала» с вовлечением экспертов Института гуманитарного проектирования. На основе экспертизы проектов административных регламентов КР был проведен анализ подходов по реализации Распоряжения ПКР. Результаты анализа были представлены на диалоговой экспертной площадке и на заседании рабочей группы Министерства экономики КР с вовлеченными представителями государственных организаций – разработчиков проектов АР.

По результату были выявлены следующие проблемы:

1. Недостаточная методология по разработке проектов АР государственных услуг. А именно, в действующем Положении и Типовом АР

не прописаны в достаточной мере термины и понятия для описания процессов предоставления государственных услуг, не определены четкие и измеримые критерии оптимизации административных действий.

2. Отсутствует четкий механизм организации в реализации Распоряжения Правительства КР.

3. Потенциал ведомственных комиссий по подготовке проектов АР недостаточен, либо не подкреплен заинтересованностью и/или ответственностью руководства.

4. Отсутствуют четкие критерии для определения качества проектов АР и форм его контроля.

Обеспечение прозрачности деятельности государственных органов. Необходимо отметить, что для международного сообщества был неожиданным рост гражданской активности в КР. Западные эксперты ожидали, что результаты возможны только при наличии политической воли руководства Кыргызстана. Но активность граждан превысила возможные ожидания. Здесь для Кыргызстана оказалось ближе модель Эстонии, где в демократических принципах более заинтересованы гражданские активисты, чем правительство.

В республике Интернет-порталы и сам Интернет стал популярным и доступным инструментом, предоставляющим возможности расширения конституционных прав граждан. Это право «...на получение информации о деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, юридических лиц с участием государственных органов и органов местного самоуправления, а также организаций, финансируемых из республиканского и местных бюджетов» [24, ч. 1, гл.2., ст.33, п. 3].

Международные требования по достижению мировых рейтингов, в частности по оценке уровня коррупции, в 2012 года обусловили создание платформ бюджетной прозрачности – портал Государственные информационные ресурсы КР: www.okmot.kg. Его создание стало возможным благодаря бюджетному финансированию и энтузиазму сотрудников. Портал

включает в себя ряд таких порталов как: «Открытый бюджет» с предоставлением интерактивной и достоверной информацией по государственному бюджету; «Экономическая карта» для отслеживания хозяйственно-финансового состояния развития регионов и участия через Интернет в системе электронных государственных закупок; «Внешняя помощь» для отслеживания потоков и назначений грантов и кредитных линий доноров и международных организаций на портале. А также некоторые возможности для общественных консультаций по предлагаемым законопроектам граждан.

По оценке экспертов, представителей частного сектора и бизнеса реформирование государственного управления, борьба с коррупцией, а также развитие электронной информации на сайте по закупкам стали действенными инструментами при осуществлении контроля над деятельностью правительства. Так, например, стали прозрачны вопросы расходования бюджетных средств на детское питание в школах; показатели ОРТ в учебных заведениях (сайт министерства образования КР), государственные закупки и процедуры участия и отбора при проведении тендеров на предоставление услуг и товаров; оценка внешней помощи.

Тем не менее, это направление деятельности государства вызывает ряд объективных замечаний, связанных с низким охватом информационных мероприятий; низким уровнем информационных услуг у органов законодательной и судебной власти, здравоохранения, местных самоуправлений и учебных организаций; неудобными интерфейсами и системами поиска на сайтах государственных органов и органов МСУ; низким качеством представляемой информации о целях и задачах заявленных государственных реформ, о возможностях участия граждан в процессах принятия решений и реализации государственной политики, в том числе в процессах борьбы с коррупцией; не проработанностью механизмов доступа и обмена данными, что влечет необходимость изменений уже созданных программных систем; отсутствием официальных данных по расходованию

бюджетных средств на автоматизацию; переносами сроков и формальными подходами исполнителей и т.д.

Внедрение аутсорсинга, реализуемого посредством государственно-частного партнерства.

Кыргызстан привлекает средства не только иностранных инвесторов, но и посредством практики государственно-частного партнерства (ГЧП). Эффективен опыт практики аутсорсинга. К примеру, изначально предлагаемые Государственной налоговой службой электронные услуги поэтапно внедрялись ее подразделениями во всех регионах республики. В дальнейшем, ГНС использовала практику передачи в аутсорсинг – передача операционных процессов или функций на обслуживание частной компании. В случае ГНС – это оказание услуг населению с применением электронной цифровой подписи (ЭЦП). Охват потребителей небольшой – менее 10% и только юридических лиц (4000 из 50 тысяч налогоплательщиков). Причина низкой востребованности услуг ГНС среди налогоплательщиков в том, что она является платной и предоставляется через посредников в лице аффилированных коммерческих банков. Слаб и сам механизм передачи в аутсорсинг.

В связи с этим, Правительство приняло Положение о порядке представления налоговой отчетности в электронном виде без электронной цифровой подписи [38]. В настоящее время осуществляется пилотное внедрение электронной услуги по приему налоговой отчетности без ЭЦП посредством регистрации в системе ГНС. Кроме того, ГНС начал развитие транзакционной стадии электронных услуг для граждан по оплате налогов за имущество и землю через терминалы коммерческих банков-партнеров.

В менее успешной стадии развитие аналогичных способов предоставления электронных услуг, предлагаемое участникам внешней торговли. Причина кроется в несовершенстве комплексного анализа первоначальных этапов их внедрения.

Из-за низкой незаинтересованности граждан в услугах (как следствие – снижение возможности окупаемости и проблемы с формированием

электронных данных) проводится активная работа, направленная на клиент-ориентированность услуг. Это отход от ЭЦП и разработка других единых инструментов для признания и безопасности данных и документов. К примеру, ИТС «Тулпар» предусмотрел и частично использует электронную услугу оповещения пользователей о статусе их запроса через мобильные устройства посредством передачи смс-сообщения.

Две системы Единой Автоматизированной Информационной Системы (ЕАИС) разрабатывались одной и той же компаний, которая нанимает в КР субподрядчиков из местных компаний. Анализ операционных процессов был проведен международным консультантом. По итогам мониторинга в рамках программы Азиатского банка развития ПУИК, было обнаружено, что за четыре года реализации проекта, программное обеспечение представляет собой набор международных справочников, отсутствует заданный принцип «единого окна». Система подключает к себе шестнадцать органов, должна взаимодействовать с Таможенной ЕАИС и системой таможенных брокеров. Но этого нет.

Выяснилось, что электронная система не могла функционировать по принципу «единого окна» из-за разрозненности позиций государственных учреждений по рассмотрению и согласованию документов для выдачи разрешений на товар. Это обусловлено недостатком или отсутствием нормативно-правового обеспечения защиты персональных данных, вопросов регламентации передачи, хранения и ответственности, отсутствия единого формата наименований документов, отсутствия четкого определения понятия услуги, единых процедур выдачи документации, прејскурантов на услуги и т.д.

Был использован опыт клиент-ориентированной модели информационной технической системы (ИТС) Департамента лекарственного обеспечения и медицинской техники при Министерстве здравоохранения КР. Данная ИТС предлагает своим пользователям э-услуги по оформлению документов. Она оценивается как третья стадия развития с активным применением ЭЦП. Департамент разрабатывал программу самостоятельно и за счет собственных

средств, аккумулируемых на специальном счёте. Являясь собственником программного обеспечения, Департамент сам обслуживает свою систему. Услуги зарегистрированным клиентам системы предоставляются без оплаты и с использованием оповещения о статусе рассмотрения заявки на оформление через мобильное устройство.

Бишкекский центр стандартизации и Санэпидстанция не смогли своевременно определить свои операционные процедуры из-за процессов реформирования лицензионно-разрешительной деятельности и контрольно-надзорной реформы и постоянных изменений в структуре Правительства. В результате Центр единого окна был вынужден переписывать свое программное обеспечение.

В Кыргызстане используется модель ГЧП, где в роли частного партнера выступает международный институт, который за продвижения своих интересов предлагает решение определенных социальных вопросов посредством реализации программных проектов, именуемых «партнерством». Разница между такой моделью и традиционной моделью ГЧП состоит в источниках финансирования. Международные «партнеры» выделяют среднесрочные кредиты под залоговое обязательство с начислением процентов и возможностью пролонгации. Тогда как традиционное ГЧП – это частные инвестиции с исполнением обязательств сторонами согласно партнерского договора. По условиям международного кредитного соглашения, кредитодатели (ВБ, АБР) сами определяют исполнителей проекта. Чаще всего, это аффилированные западным институтам национальные неправительственные и некоммерческие организаций, лоббирующие интересы посредством реализации проектов в рамках программных задач донорских организаций. Анализ источников финансирования проектов показывает, что более 60% финансирования принадлежит не частным компаниям, а таким международным донорским институтам как ВБ, АБР и ООН. Преимущественно, это финансирование таких «проблем» общества, как аутизм, наркомания, права женского

предпринимательства, планирование рождаемости, проблемы защиты прав сексуального меньшинства и т.д.

Такая ситуация имеет как положительные, так и отрицательные стороны. С одной стороны – это международные и кредитные «обязательства» страны. С другой – реорганизация процессов государственного управления и преодоление сопротивления «бюрократии», достигаемые вследствие давления на государственные органы (бюрократию) кредитных программных обязательств Правительства перед ВБ и АБР по вопросам автоматизации государственных процедур в части налогового администрирования, лицензирования и прозрачности контрольно-надзорных функций.

В целях совершенствования процессов аутсорсинга, осуществляемого посредством государственно-частного партнерства необходимо:

- сформировать полную нормативно-правовую базу, всесторонне регламентирующую проекты аутсорсинга государством;

- разработать стандарты качества и инфраструктуру, где за государством сохраняются контроль над процессами выполнения заказа, контроль качества и соблюдение установленных норм рентабельности частными исполнителями;

- обеспечить преемственность политической воли, направленной на сохранение установленных, одобряемых обществом «правил игры» между государством и частными подрядчиками;

- изменить сущностное содержание процессов и процедур в современном государственном управлении страны посредством принятия архитектурного подхода (совокупность обязательных предписаний и рекомендаций со стороны государства частным партнерам) при внедрении электронного управления в виде государственной стратегии построения информационного общества.

Таким образом, передача государственных функций в аутсорсинг освобождает государственные органы от нагрузки, позволяет подрядчикам самостоятельно администрировать частные сети, создавать приложения, взимать с пользователей плату за свои услуги, но требует от подрядчика обеспечения информационной безопасности. Целями аутсорсинга являются:

бюджетная экономия, повышение прозрачности бюджетных расходов, а также открытая публикация принципов и правил, которыми руководствуются чиновники при выборе кандидатов среди поставщиков. Пользователи услуг, смогут предъявлять претензии государству или подрядчику лишь в случае ухудшения качества. Социальные следствия неизбежного повышения цен на услуги критериями не являются. Основные проблемы внедрения ИКТ в систему государственного управления состоят в отсутствии координации государственных организаций, неадекватном подходе Правительства при определении сроков принятия и исполнения решений, недостаточной, либо устаревшей нормативно-правовой базе, слабом кадровом потенциале государственных органов и дублировании одних и тех же функций различными государственными органами.

Несмотря на очевидный прогресс, критика государственной политики по внедрению ИКТ в систему государственного управления КР имеет повсеместный характер.

Ж. Давлетбаев отмечает проблемы внедрения электронного управления в КР. Это: низкая оперативность услуг населению и организациям; низкая оперативность подготовки управленческих решений; нерациональное использование финансовых средств по внедрению электронного управления; отсутствие программ дальнейшего развития по завершению финансирования внешними донорами; недоработанность системных вопросов [84].

В рамках Проекта Института гуманитарного проектирования, осуществляемого в рамках проекта ПРООН «Механизмы по наращиванию потенциала» автором был проведен анализ исполнения Распоряжения Правительства КР об утверждении Типового административного регламента государственной и муниципальной услуги и Положения о порядке разработки и утверждения административных регламентов государственных и муниципальных услуг [60]. Были выявлены проблемы организации и методологии разработки административных регламентов. Это: отсутствие конкретного механизма организации реализации Распоряжения Правительства;

недостаточный уровень потенциала ведомственных комиссий по подготовке проектов АР; недостатки методологии по разработке проектов АР государственных услуг (несовершенство структуры Положения об АР и Типового АР); неопределенность понятийного аппарата и терминологии при описании процессов предоставления государственных услуг; отсутствие описания инструментов оптимизации административных действий; отсутствие критериев качества проектов АР и форм его контроля [1].

В ходе тренингов, проведенных автором в рамках проекта ПРООН «Механизмы по наращиванию потенциала» были получены пожелания и замечания от сотрудников государственных органов. В частности, представители ГРС считают, что в новом формате АР нет необходимости указывать требования Стандарта государственной услуги; формат не удобен при распечатывании. Представители Министерства юстиции считают, что в методическом руководстве и Положении необходимо исключить «сроки» в стандарте госуслуги, которые ранее были внесены без учета оптимизации. А также, более четко определить критерии для исключения услуги из Единого Реестра государственных услуг. Представители МЧС и Нацстаткома отмечают отсутствие определения государственной услуги и критериев для ее исключения из реестра. Представители Семенной инспекции предложили внести четкие требования к внутреннему и внешнему контролю, определить, как и кем он будет нормирован. Представители Департамента рыбного хозяйства предложили более четко определить порядок внесения изменений в АР, в Единый реестр и стандарты государственной услуги; порядок передачи государственной услуги в частную или другую государственную организацию и ее передачи в аутсорсинг. Представители Госоагентства по окружающей среде предложили более четко разъяснить требования к нормированию в рамках услуги специальных процедур и действий. Представители Метрологии предложили устранить описание должностных обязанностей исполнителей государственной услуги. Представители Архива отметили, что порядок для утверждения сложный и не четкий. Представители МВД (спецхрана)

предложили добавить процедуры для специальных услуг. Представители Департамента регистрации задаются вопросом: как можно писать АР и оптимизировать межведомственное взаимодействие с ГРС, если не все стандарты утверждены? Свои претензии, замечание и предложения высказывают представители Госгеологии, Кыргызстандарта и Соцразвития [34].

Таким образом, 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.

Для достижения поставленных целей исполнительная власть вынуждена использовать собственные средства на разработку нормативной регламентации внедрения ИКТ в систему государственного управления; организацию межведомственного электронного взаимодействия; разработку 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.

При этом, идеи о трансформации отношений государства и общества с использованием информационно-коммуникативных технологий 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.

В то же время у граждан появилась возможность участия в политическом процессе, посредством повышения уровня информированности о политических проблемах, усиления обратной связи с государственными органами, возможностью выразить 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 повлечет угрозу возникновения цифрового неравенства и концентрацию власти у определенных политических и управленческих элит.

Основные проблемы практической реализации электронного государственного управления в КР состоят в низких темпах совершенствования нормативно-правовой базы, несогласованности целей и сроков проектов, реализуемых иностранными донорами, недостаточной квалификации и отсутствии мотивации 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.

Идеалистическими целями Правительства КР в развитии электронного государственного управления являются: создание системы равноправного

взаимодействия государства, граждан, бизнес-сообщества, экспертов и специалистов; установление сетевого порядка отношений власти и общества; прямое и решающее участие народа Кыргызстана в процессах разработки и реализации управленческих решений; организация предоставления потребителям государственных услуг на основе волеизъявления и требований общества посредством реализации общественных инициатив и использования краудсорсинга.

2.3 Перспективы трансформации системы государственного управления Кыргызской Республики

Принцип верифицируемости доказательств требует использования эмпирических данных в исследовании перспектив трансформации системы государственного управления Кыргызской Республики. Считаем оптимальным использование поэтапной структуры доказательств положения, вынесенного на защиту. В целях исследования осуществлены:

- политико-правовой анализ эволюция представлений и закрепления перспектив трансформации системы государственного управления в нормативно-правовых актах и документах КР;
- сравнительно-сопоставительный анализ детерминированности эволюционного развития государственного управления и уровня использования в государственном управлении информационно-коммуникационных технологий;
- сравнительный политико-правовой анализ практики реформирования государственного управления и внедрения информационно-коммуникативных технологий на постсоветском пространстве на примере России, Казахстана и Узбекистана;
- сравнительный политико-правовой анализ видения политической и исполнительной властью КР уровня внедрения информационно-коммуни-

кативных технологий в систему государственного управления и перспектив трансформации государственного управления в целом;

– структурно-функционального анализа конфликтного потенциала, угрожающего политической стабильности в обществе, возникающего вследствие разности подходов Политической, Представительной и Исполнительной ветвей власти к трансформации государственного управления.

Эволюция представлений и закрепление перспектив трансформации системы государственного управления в нормативно-правовых актах и документах КР.

3 апреля 2017 года на заседании Национального совета по устойчивому развитию Президент КР объявил о запуске общенациональной программы цифровой трансформации «Таза Коом», которая является ключевым компонентом Стратегии устойчивого развития страны до 2040 года [113]. Национальный совет по устойчивому развитию КР принял Проект долгосрочной стратегии развития Кыргызской Республики на период до 2040 года. Проект должен был быть представлен членам совета к 15 июня. Президент КР подписал распоряжение, согласно которому была образована Координационная группа по подготовке проекта. Координационной группе было поручено до 10 июня 2017 года подготовить проект стратегии [94].

31 мая 2017 состоялась презентация проекта «Таза коом». В этот же день было объявлено о проекте Digital CASA, призванном объединить Среднюю и Южную Азии, интернетизировать села и создать центр обработки информации [123]. Всемирный банк рассматривал возможность увеличения суммы финансирования с 20 до 50 млн долл.

25 августа 2017 года Жогорку Кенешем была утверждена Программа Правительства Кыргызской Республики «Сорок шагов в будущее» («Жаны доорго – кырк кадам») [55]. Инициатор Программы – Премьер-министр КР заявил: «Программа «Жаны доорго кырк кадам» была разработана с учетом требований и мнения народа, предложений депутатов, а также совпадает с основными направлениями стратегии развития страны до 2040 года». «40

проектов программы станут фундаментом по улучшению качества жизни населения и маяком для наших бизнес-партнеров» [108].

19 июля 2017 года был принят Закон КР Об электронном управлении [123].

21 ноября 2017 года на основании Закона КР «Об электронном управлении» были утверждены Требования к защите информации, содержащейся в базах данных государственных информационных систем [48].

27 ноября 2017 года Премьер-министр Кыргызстана провел рабочее совещание по разработке и реализации политики «Открытые данные» и вступлению в партнерство международной инициативы «Открытое Правительство» (Open Government Partnership). Глава правительства подчеркнул, что внедрение политики «Открытые данные» является ключевым этапом продвижения национальной программы «Таза Коом», частью стратегии и плана мероприятий «Open Government Partnership».

1 декабря 2017 года Аппарат Президента вынес на общественное обсуждение Проект Стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики «Сорок шагов. Новая эпоха» («Таза коом. Жаны Доор»). Стратегия направлена на развитие КР.

Таким образом, в мае 2017 года началась практическая реализация проекта «Таза коом», основанием которому является Программа Правительства КР «Сорок шагов в будущее» («Жаны доорго – кырк кадам») утвержденная Жогорку Кенешем 25 августа 2017 года. Презентация Программы была осуществлена С. Исаковым еще до назначения его Премьер-министром. Он был назначен на должность 26 августа 2017 года. Программа разработана в соответствии с основными направлениями Стратегии устойчивого развития КР «Сорок шагов. Новая эпоха» («Таза коом. Жаны Доор»). Эта Стратегия лишь только по прошествии трех месяцев была вынесена Аппаратом Правительства на общественное обсуждение. Она принята в марте 2018 года. То есть, через полгода после принятия Программы Правительства, ссылающейся на Стратегию, как на свою правовую основу. Во временном промежутке между Принятием программы и вынесением на обсуждение Стратегии, 19 ноября

принимается Закон КР Об электронном управлении, а уже через восемь дней, 27 ноября 2017 года Премьер-министр КР презентует идею разработки и реализации политики «Открытые данные» (которая является следующим эволюционным этапом внедрения ИКТ) и вступлении республики в партнерство международной инициативы «Открытое Правительство» (Open Government Partnership).

То есть, сначала запускается проект, содержащий идею создания в КР цифрового общества, ссылающийся на несуществующие нормативно-правовые акты. Затем принимается программа Правительства с теми же идеями. Потом принимается Закон, в котором осуществлена попытка лишь только концептуализировать понятие «электронное управление (электронное правительство)». А через восемь дней Правительство заявляет о намерении реализовать следующий этап внедрения ИКТ – политику «Открытые данные» и вступить в международную инициативу «Открытое Правительство».

Мировая практика не имеет примеров нарушения эволюционной последовательности: электронное правительство – открытые данные – цифровое правительство. Начало реализации каждого последующего этапа жестко обусловлено завершением предыдущего. В представлении всех ветвей власти КР иная последовательность: цифровое государство – электронное управление – открытые данные. При этом все три концепции Правительство намеревается реализовать одновременно.

В нашей республике это нормальная практика. К примеру, сначала утверждается Реестр из 363 государственных и муниципальных услуг. Потом к ним принимаются государственные стандарты [47]. И только затем принимается закон «О государственных и муниципальных услугах» [18], где осуществляется попытка определить само понятие «услуги».

Анализ корреляции эволюционного развития государственного управления и уровня использования в государственном управлении ИКТ.

Существует несколько подходов к пониманию корреляции между внедрением ИКТ в систему государственного управления и эволюцией самого

государственного управления. Одни авторы безапелляционно утверждают, что развитие ИКТ формирует новые подходы государства к управлению обществом. Другие полагают, что государство лишь использует постоянно развивающиеся ИКТ, которые никоим образом не способны повлиять на сущностное содержание государственного управления. Третья группа ученых считают, что эволюция государственного управления определяет тот набор ИКТ, которое государство считает необходимым и возможным использовать для решения задач качественного изменения своего содержания.

Для определения характера связи ИКТ и государственного управления считаем необходимым проследить эволюцию обеих сравниваемых систем. Такой сравнительный анализ позволит выявить характер причинно-следственных связей, их корреляцию, либо детерминированность. В связи с тем, что процессы информатизации зародились в западных странах, которые до настоящего времени занимают лидирующие позиции в сфере развития ИКТ и являются образцом подражания для многих постсоветских государств, рассмотрим процессы, происходящие именно в этих, информационно-развитых государствах.

Внедрение ИКТ в системе государственного управления западных стран можно разделить на следующие эволюционные этапы:

1. До конца 90-х годов осуществлялась «информатизация» государственных органов.

2. Практическая реализация идеи «электронного правительства» начались в конце 90-х годов и осуществляется до настоящего времени. Электронное правительство – идея широкого внедрения современных информационных, компьютерных технологий в работу государственных структур с целью повышения эффективности и прозрачности работы государственного аппарата [104].

3. Идея «открытых данных» была сформулировано в 1995 году. Но начало реализации международной инициативы (организации, партнерства) Открытое Правительство относится к 2011 году.

4. В настоящее время формируется понятие «цифрового правительства», представляющего собой этап, следующий за электронным правительством, трансформацию последнего в цифровое правительство. Цифровое правительство – это использование массива данных, накапливаемых во всех государственных информационных системах. Содержание цифрового правительства – не интерфейсы и каналы связи, а данные, их интеграция, обработка и извлечение полезной информации. В перспективе цифровое правительство – это основанные на данных цифровая экономика, цифровое территориальное управление и цифровизированный быт людей, как принципиально новый уровень ориентации в мире. В настоящее время концепция находится в процессе разработки. Не определены свойства и технологии, на которых оно строиться. Отсутствуют планы трансформации э-правительства в цифровое правительство.

Для дальнейшего анализа понадобится рассмотрение широкого спектра подходов к государственному управлению в США и странах Западной Европы. Поэтому эволюцию концептуальных представлений о государственном управлении мы исследуем, начиная с позапрошлого века.

1. В конце XIX века государственная политика в США представляла собой, так называемую практику «дележа добычи». Каждый Президент, после избрания создает свою команду, между членами которой распределяются политические и административные должности.

2. На рубеже веков возникла и получила дальнейшее распространение концепция «дихотомии политики и администрирования В. Вильсона». Она предполагает деполитизацию административных функций. Политика устанавливает задачи для государственной службы. Не приемлемо манипулирование политикой административными структурами. Концепция – теоретическое обоснование необходимости перехода к профессиональной государственной службе, определение статуса государственного служащего как исполнителя политических решений легитимных органов власти [103].

3. «Рационально-легальная модель» государственного управления начала формироваться в США в начале XX века и использовалась в период активной индустриализации. Рационально-легальный авторитет связан с принятием «правил игры». Примером здесь служит легитимность, связанная с американской конституцией.

4. В середине XX века концепция «экономики благосостояния и конкурирующих групп» стала определяющей в теории государственного управления в США. Концепция предполагает необходимость вмешательства государства в тех случаях, когда рыночные механизмы не дают нужного результата. Утверждается, что в этом случае наилучшие результаты дает управление из федерального центра.

5. Идея концепции «сервисного государства» возникла в конце 1970-начале 1980 годов. Широкое распространение идея получила в США и ряде стран Западной Европы в 80-90-х годах. Концепция представляет собой постиндустриальную парадигму социального управления. «Сервисное государство» – это особая политическая форма организации публичной власти, располагающая специальным аппаратом управления, направленным на оказание публичных услуг индивидам, а также система социально-правовых гарантий достойного жизнеобеспечения человека, его прав и свобод. Государство рассматривается как институт, предоставляющий качественные эффективные публичные услуги населению. Показателем эффективности выступает «удовлетворенность потребителей [99].

6. Идея «New Public Management» – «нового публичного менеджмента» или «государственного менеджеризма» появилась в 1960-70-е годы. Ее институционализация началась в 1980-х годах. Концепция New Public Management сформировалась в начале 1990-х годов. Западные теоретики «всеобщей рациональности» и «общественного выбора» предложили «сделать государственное управление разновидностью бизнеса». Государственный менеджеризм – это моделирование рыночных процессов внутри государственного сектора и заимствование технологий управления,

разработанных для частных компаний. Выражается в сокращении масштабов и ресурсов государственного управления (приватизации; децентрализации; дерегулировании; делегировании части государственных полномочий бизнес-структурам; уменьшении расходов на государственный аппарат за счет его сокращения, реструктуризации и маркетизации; пересмотре обязанностей государства и отказе от некоторых из них, связанных с социальным обеспечением населения) и усовершенствовании механизмов управления государственными финансами и бюджетом (проведение тендеров; внедрение контрактной системы в государственной службе, подрядный подход; введение платности услуг для потребителей). Первостепенное значение имеет результат – получение прибыли, экономический эффект [120].

7. Понятие «Good Governance» или «хорошего правительства» появилось в 1992 году. Концепция и управленческая модель «Good Governance» оформились в 1997 году. Используется ООН, Германией, Великобританией, Японией и прочих западных странах. Концепция основывается на необходимости партисипаторной демократии, где эффективность определяется качеством коммуникаций государства и общества [106].

В соответствии трактовкой Программы развития ООН «Good Governance» определяется как «практика экономического, политического и административного властеосуществления на всех уровнях», «объединение «механизмов, институтов и процессов, через которые общество выражает свои интересы, реализует свои права, выполняет обязанности и выравнивает различия» [137]. Парадигма ориентирована на преодоление таких недостатков нового государственного менеджмента, как второстепенность решения социальных проблем и, как следствие, повышение уровня социального неравенства и бедности, особенно в развивающихся странах; эрозия роли государства и государственных служащих в общественных отношениях; акцент на универсальности предлагаемых методов реформирования вместо учета институционального контекста каждой страны.

В Программе ООН принципами Good Governance, распространяемыми на всех участников политического процесса, являются: политическая партисипаторность – все граждане участвуют в политической жизни, в управлении делами государства через легитимные институты; верховенство и незыблемость права при объективности и неподкупности правосудия и равенства всех перед законом; открытость деятельности государственной власти по отношению к гражданам, их объединениям и ассоциациям; свобода информации, ее полное и доступное предоставление всем, кто в ней заинтересован; реакция государственных институтов и управления к потребностям людей; консенсус между всеми по вопросам потребностей, интересов, целей и средств их достижения; результативность и эффективность; социальная справедливость (равенство прав и возможность улучшить свое благосостояние для всех); стратегическое видение (политики и общество исходят из стратегических целей развития личности и социума, понимают меры, которые необходимы для их реализации) [122].

В настоящее время синтез New Public Management и Good Governance считается «идеальной» западной управленческой моделью.

8. Идея концепции «организационного развития» появилась в 1959 году, но вызвала интерес у ученых США только в конце XX века. Концепция предполагает проведение мероприятий, направленных на осуществление крупных изменений структуры, поведения, культуры управления, повышение эффективности функционирования системы государственного управления, ее адаптивности, гибкости, а также профессионализма государственных служащих.

9. Идея «сетевого государственного управления» разрабатывается с 1960 года до настоящего времени. Концепция является результатом конвергенции трех управленческих моделей: традиционной, менеджеральной и партнерской. Внедрение прорывных информационных технологий (например, облачных вычислений) требует предварительной трансформации бизнеса и реформы государственного управления [145]. Говорить об эпохе гипотетических

«сетевых государств» рано. Поэтому сетевой принцип публично-правового взаимодействия рассматривается как форма организации управленческой деятельности, позволяющая снизить издержки традиционной политико-правовой регламентации общественных процессов, обеспечить более мобильное взаимодействие с общественными институтами и структурами [99].

Таким образом, прямой корреляции между уровнем развития и внедрения ИКТ и системами государственного управления не выявлено. С начала 90-х и до настоящего времени в США государственное управление осуществляется на основе нового публичного менеджмента. С 1997 года ООН, Германия, Великобритания, Япония и прочие западные страны используют идею «хорошего правительства». За это время информатизация государственных органов сменилась в США на практическую реализацию «электронного правительства», осуществляемую до настоящего времени. Она была обогащена идеей открытых данных и международной инициативой Открытое Правительство в 2011 году. Единственное совпадение состоит в параллельной, но не взаимосвязанной разработке современных идей сетевого государственного управления и цифрового правительства. Очевидно, что 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.

Проанализируем практику реформирования государственного управления на постсоветском пространстве на примере России, Казахстана и Узбекистана.

Россия. В соответствии с Указом Президента РФ Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления Правительству России было поручено: разработать новую систему раскрытия информации о проектах НПА и результатах их общественного обсуждения; повысить информационную открытость саморегулируемых организаций; утвердить концепцию «общественной инициативы» о публичном представлении предложений граждан; обеспечить доступ в сети к открытым

государственным данным; совершенствовать и развивать институт оценки регулирующего воздействия проектов нормативных и правовых актов; предоставлять государственные и муниципальные услуги по принципу «одного окна»; ликвидировать избыточные и (или) неэффективные административные механизмы государственного контроля страхованием ответственности; расширить перечень выборных муниципальных должностей; установить критерии и порядок оценки гражданами, в том числе с использованием ИК сетей и ИКТ эффективность деятельности руководителей. Кроме того, было поручено сформировать новые механизмы формирования общественных советов при органах государственной власти предусматривающие: расширение участия граждан и организаций в формировании стандартов предоставления государственных услуг и контроле за их исполнением; участие на паритетных началах общественных советов при конкурсных и аттестационных комиссиях; новую государственную кадровую политику; повышение доступности правосудия для граждан; размещение судебных решений в сети Интернет; трансляцию судебных заседаний в сети Интернет; судебную защиту; запрещение государственной власти оценивать эффективность деятельности органов МСУ [68].

На основании Указа от 30 января 2014 года была утверждена Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти. В Концепции предполагалось сформировать модели принятия решений и реализации государственных функций, основанные на активном участии гражданского общества в управлении государством, а также на использовании современных механизмов общественного контроля. В качестве основных направлений совершенствования государственного управления было названо: построение структур управления и использование управленческих подходов, нацеленных на обеспечение потребностей и интересов граждан, распространение достоверной информации и активное взаимодействие между органами государственной власти, экспертным сообществом и институтами гражданского общества [25].

Цели Концепции: повысить прозрачность и подотчетность государственного управления и удовлетворенности граждан качеством государственного управления; расширить возможности участия гражданского общества в разработке и проведении экспертиз решений, принимаемых государственными органами; изменить уровень информационной открытости органов власти; развивать механизмы общественного контроля за деятельностью органов власти [25].

Таким образом, концепция совершенствования системы государственного управления РФ предполагает имплементацию в административно-бюрократическую систему элементов западных концепций «сервисного государства» и «хорошего правительства». Однако в РФ, социально-исторические, ментальные, географические и административно-территориальные факторы определяют необходимость сохранения жесткой, централизованной вертикали власти. А централизация процессов управления предполагает усиление властных полномочий управленческого аппарата. В свою очередь, усиление государства означает подчинение интересов личности государственной целесообразности, что противоречит демократическому вектору общественного развития.

Это противоречие вызвало бурное обсуждение и разработку современной российской практической концепции «сильного государства». В отличие от традиционного представления о сильном государстве, новая российская концепция предполагает вовлечение граждан в управление государством; социальные приоритеты в деятельности государственного аппарата; сохранение централизации государственной власти; баланс государственной целесообразности и субъективных интересов личности и бизнеса. Современная российская модель «сильного государства» является симбиозом «сервисного государства», «хорошего правительства» и традиционной модели «сильного (административно-бюрократического) государства».

По этому поводу Президент РФ заявил: «сильное государство невозможно без уважения прав и свобод человека. Очевидна необходимость развития

гражданского общества, повышения правовой культуры и гражданской активности граждан, борьбы с правовым нигилизмом и правовым абсентеизмом. Их отсутствие сводит к нулю результаты любых реформ и преобразований. Необходима выработка концептуальных основ сильной демократической государственности, подразумевающей сочетание публичных и частных интересов, стабильность и развитие социально-политических институтов, обеспечение прав и свобод человека и гражданина» [99].

В Республике Казахстан (РК) разрабатывается «современная концепция государственного управления». Она предполагает концентрацию внимания на политическом плюрализме в процессе принятия решений, делегирование полномочий на нижние уровни управленческой иерархии, более сбалансированное распределение власти, ответственность и подотчетность, развитие и расширение гражданского участия. Эта концепция предусматривает передачу части полномочий государственных органов органам местного управления. В РК это именуется децентрализацией управления за счет расширения полномочий и ответственности МСУ. В качестве основной задачи Правительства называется предоставление местным сообществам возможность самостоятельно решать свои проблемы для достижения МСУ целей автономии (децентрализованное управление), демократии (гражданское участие) и повышения эффективности (близость власти к населению) [118].

Кроме как МСУ, государство передает часть функций по предоставлению публичных услуг коммерческим и общественным организациям. При этом государство оставляет за собой контрольные функции и выработку общей стратегии. Недостатком концепции является акцент на коммерциализацию публичного сектора и недостаточный учет роли социально-политического участия и взаимодействия [128].

Таким образом, современная концепция государственного управления в РК предполагает сохранение административно-бюрократической системы с включением элементов государственного менеджизма.

В Республике Узбекистан так же разработана Концепция административной реформы. Она предполагает «коренное», по мнению разработчиков, реформирование системы государственного управления. В целях ее реализации Правительство РУ должно: совершенствовать институциональные и организационно-правовые основы деятельности органов исполнительной власти; конкретизировать задачи (функции, полномочия), механизмы их реализации и сферы ответственности органов исполнительной власти, совершенствовать процессы координации и взаимодействия; сократить административное воздействие на экономику и расширить рыночные механизмы управления; совершенствовать механизмы вертикальной системы управления и взаимодействия органов исполнительной власти; внедрять в систему государственного управления современные формы стратегического планирования, инновационные идеи, разработки и технологии; формировать эффективную систему профессиональной государственной службы, ввести действенные механизмы противодействия коррупции в системе органов исполнительной власти [102].

То есть, в РУ реформирование системы государственного управления предполагает ее техническое совершенствование при сохранении административно-командного содержания.

Таким образом, представления политического руководства всех трех постсоветских стран имеют как общие, так и отличительные черты. В этих странах действует президентская форма правления, 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 менеджериализма». 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

так же разрабатывает и реализует собственную концепцию «сильного государства».

Анализ сущностного содержания видения Правительством КР уровня внедрения ИКТ в систему государственного управления и перспектив трансформации государственного управления в целом.

В Программе цифровой трансформации КР «Таза Коом», презентованной 31 мая 2017 года, предполагается создать «Цифровой Кыргызстан», как страну развитого информационного общества, основанную на инновациях и знаниях, цифровом национальном контенте, эффективном, прозрачном и подотчетном государственном управлении, цифровом участии граждан для обеспечения повсеместного доступа граждан к информации, цифровой инфраструктуре и цифровым услугам. Основным ориентиром Программы является формирование цифровой экономики и стимулирование роста конкурентоспособности страны, благосостояния народа, минимизации коррупции. Программа предполагает не эволюционное развитие, а «качественный скачок», основанный на сквозном, межсекторальном, повсеместном применении ИТ [113].

Кардинальная реформа системы государственного управления рассматривается «через призму цифровой трансформации» [113]. То есть, для проекта «Таза Коом», наряду с борьбой с коррупцией и повышением уровня благосостояния, государственное управление – это лишь одно из направлений цифровизации. Задачей «кардинальной реформы» является неопределенное «усиление эффективности государственных органов». Здесь налицо нарушение причинно-следственных связей, выявленных выше. Не цифровизация реформирует государственное управление, а государственное управление использует новейшие достижения в области ИКТ в процессе своей трансформации.

Таким образом, программа 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 менеджизма» и «хорошего правительства». Идея о превращении КР в «региональный хаб цифрового Шелкового пути» вызывает в обществе скепсис. После избрания Президентом А. Атамбаева им была озвучена идея о создании в КР авиационного хаба. Однако взвешенные экономические расчеты привели к выводу о том, что создание такого хаба приведет к банкротству все национальные авиакомпании в связи с невозможностью конкурировать с мощными иностранными лоукостерами. Идея осталась нереализованной.

25 августа 2017 года Правительство КР приняло Программу «Сорок шагов в будущее» («Жаны доорго – кырк кадам»).

Первый этап реализации программы не предполагает реформирование системы государственного управления. Обозначено четыре вызова, которые стоят перед республикой. Это экономическая безопасность, социальная безопасность, национальная безопасность и цифровая отсталость [55]. Исходя из того, что национальная безопасность – это угрозы государству, личности и обществу, то выделение экономической и социальной безопасности в самостоятельные разделы и уравнивание их с национальной безопасностью в целом представляется алогичным. Кроме того, в Программе отсутствует упоминание об информационной (цифровой) безопасности.

В Программе Правительства, программа цифровой трансформации («Таза Коом») нацелена на минимизацию влияния человеческого фактора через автоматизацию и предоставление цифровых государственных услуг. Это называется «информатизация» и «электронное администрирование». Предполагается, что программа «Таза Коом» позволит бизнесу получить благоприятную среду и расширить пространство инновационных решений. Обществу это должно позволить получить уверенность, высокооплачиваемую работу, доступ к высококачественной медицине и справедливый пенсионный доход [55]. Все это элементы «электронной экономики».

Нация же должна получить пространство дальнейшего развития в цифровом мире. Это уже элемент «открытых данных» и «электронного правительства».

Программа реформы системы государственного управления («Элиме кызмат») в Программе Правительства предполагает использование новейших ИКТ, обеспечение прозрачности и подотчетности государственных органов, повышение стандартов подготовки кадров. Реформа будет осуществляться в целях повышения эффективности государственного управления, квалификации служащих и предупреждения коррупции. В практическом плане предполагается сократить аппараты подведомственных и территориальных подразделений, внедрить автоматизированные платформы с доступом к государственным услугам, создать мобильные приложения, передать часть государственных полномочий на аутсорсинг [55].

Упоминания о необходимости использования ИКТ есть в различных разделах Программы, предполагающих реформирование избирательных процессов, развитие гражданского общества и инфраструктуры, борьбу и предупреждение коррупции, а так же обеспечение кибербезопасности [55]. Финансировать Программу Правительство планирует за счет Всемирного Банка, Азиатского банка развития, США, Южной Кореи и Японии.

Таким образом, в действующей Программе Правительства предполагается сохранить существующую, административно-бюрократическую систему государственного управления с добавлением элементов государственного менеджериализма. Внедрение ИКТ в систему государственного управления предполагает сохранение ориентиров информатизации, нацеленность на совершенствование электронного администрирования (электронные услуги) и внедрение элементов электронной экономики. Все это является лишь частью электронного государственного управления.

Через два дня после принятия Программы Премьер-министр КР С. Исаков провел рабочее совещание по разработке и реализации политики «Открытые данные» и вступлению в партнерство международной инициативы «Открытое

Правительство» (Open Government Partnership). По мнению экс-Премьер-министра: «внедрение политики «Открытые данные» является ключевым этапом продвижения программы «Таза Коом» и частью стратегии и плана мероприятий «Open Government Partnership». Кыргызстан как демократическая страна должна внедрить политику «Открытые данные». Максимальная доступность информации, открытость и подотчетность госорганов является важным фактором сближения власти с народом, повышения доверия населения к нашей работе. Цифровые данные являются топливом для цифровой экономики и бизнеса нового формата», – подчеркнул С. Исаков. По словам экс-премьер-министра, «данная мера позволит упростить ведение предпринимательской деятельности, облегчит ведение бизнеса, а также повысит инвестиционную привлекательность страны. Ведется активная работа по присоединению КР к международной инициативе «Open Government Partnership» и внедрению политики «Открытые данные» в стране. На первоначальном этапе Правительство планирует внедрение данной политики в пилотном режиме на базе восьми министерств и ведомств страны. В рамках проекта ожидается масштабная работа по оцифровке архива и материалов государственных органов» [82].

Совещание проводилось с участием координаторов программ Всемирного банка Глобальной практики развития информационно-коммуникационных технологий и программы развития государственного сектора, директора представительства «Internews», представителя программы «Свобода информации» Фонда «Сорос-Кыргызстан» и т.д.

Было дано поручение образовать рабочую группу с участием независимых экспертов, которая должна разработать план действий по реализации политики «Открытые данные» и определить объем данных и критерии их отбора для дальнейшего открытия [82].

Следующим НПА является Закон КР Об электронном управлении. Его содержание рассмотрено в разделах 1.1 и 2.1 диссертации.

21 ноября 2017 года Правительство утвердило Требования к обеспечению безопасности и защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных, исполнение которых обеспечивает установленные уровни защищенности персональных данных. Государственный комитет информационных технологий и связи по согласованию с Государственным комитетом национальной безопасности должен разработать и утвердить методику определения угроз безопасности в информационных системах персональных данных. Конкретные угрозы безопасности персональных данных должны были определяться Министерствами, государственными комитетами, административными ведомствами, иным государственными органами и органами местного самоуправления [49]. Методика не разработана и не утверждена. Но персональные данные в республике уже начали собирать.

Документ свидетельствует о том, что правительство осознает наличие угроз, связанных с открытием данных, но не знает, в чем они состоят.

Анализ реализации политики Правительства «Открытые данные» и перспектив вступления Кыргызстана в партнерство международной инициативы «Открытое Правительство».

Еще до принятия Программы и проведения описанного совещания, 21 ноября 2017 года на сайте Open Government Partnership (OGP, Открытое Правительственное Партнерство, Открытое Правительство, Открытое Государство) появилась информация о том, что Кыргызстан вступил в эту «многостороннюю инициативу» [107]. На сайте Правительства такая информация отсутствовала, но Правительство не выступило и с опровержением.

Модераторы сайта утверждали, что КР приняла на себя обязательство приступить к процессу создания национального Плана действий в рамках партнерства. Констатировалось, что реализация этого Плана начнется с 31 августа 2018 года и завершится в 2020 году [167].

Если Премьер-министр действительно подписал документы о вступлении республики в эту международную организацию, то налицо нарушение конституционного права КР. С. Исаков имел полномочия подписывать международные соглашения, но исключительно в пределах своих компетенций. Вступление КР в Open Government Partnership имеет общенациональное значение, затрагивает, в том числе и вопросы национальной безопасности. А это уже прерогатива Президента КР. Кроме того вопрос даже не выносился на общественное обсуждение, либо заседание Жогорку Кенеша КР. Предполагалось, что Правительство, в процессе реализации Плана OGP будет проводить некие «широкие консультации».

Понятие «открытые данные» появляется в США в 1995 году. Это был призыв научному сообществу свободно обмениваться данными. В настоящее время Открытые данные – это концепция. Она содержит идеи о свободной доступности определённых данных для машиночитаемого использования и дальнейшей публикации без ограничений авторского права, патентов и других механизмов. Рост популярности идеи об открытых данных во второй половине 2000-х годов связан с запуском в США таких правительственных инициатив как Data.gov [163].

Инициатива OGP возникла 20 сентября 2011 года. Тогда восемь глав государств во главе с США заявили о подписании Декларации и готовности своих национальных Планов действий. В настоящее время в Партнерство вошли 74 национальных правительства, 15 субнациональных образований, 7 многосторонних органов и сотни организаций гражданского общества [167].

Декларируется, что инициатива направлена на обеспечение конкретных обязательств правительств по повышению прозрачности, расширению гражданского участия, борьбе с коррупцией и использованию новых технологий. Целью является повышение открытости, эффективности и подотчетности Правительств перед гражданами [167].

Здесь налицо полная аналогия с политическими рекомендациями экономического развития (Вашингтонский консенсус), которые Кыргызстан

неукоснительно выполнил в 90-х годах прошлого века. OGP можно назвать политическими рекомендациями цифрового развития. Напрашивается ряд не случайных аналогий:

1. В обоих случаях инициатором являются США, а исполнителями являются Всемирный банк и другие международные финансовые организации. Сопровождение осуществляется западными структурами типа Фонда Сороса. В 2015 году Фонд Сороса был внесен в «патриотический стоп-лист» РФ, что сделало Фонд «нежелательной международной и иностранной неправительственной организацией» и наложило запрет на общение с Фондом для граждан России. В КР Фонд свою деятельность не прекращал. С 90-х годов не претерпели изменение теоретические основы международной деятельности США. Это теория всеобщей рациональности, предполагающая, что США всегда и везде действуют исключительно в собственных интересах.

2. Политические рекомендации экономического развития для «стран, испытывающих экономические трудности», опирались на тезисы Вашингтонского консенсуса. В части промышленного сектора республики рекомендации были исполнены Кыргызстаном в 1994 году посредством реализации Проекта «Приватизации и Кредит на Корректировку Сектора Предприятий» (ПЕСАК), в 1998 году посредством вхождения КР в ВТО. Предполагается, что политические рекомендации цифрового развития Кыргызстан исполнит посредством вхождения в Открытое Правительство.

3. В случае с ВТО Президент КР А. Акаев с гордостью заявлял о том, что республика первой из стран СНГ вошла в эту организацию. Причем сделала это в рекордно короткие сроки. Сейчас OGP заявляет о том, что Кыргызстан – единственная центральноазиатская страна, вошедшая в эту организацию. Действительно, кроме центральноазиатских государств в OGP не вошли еще Беларусь и Азербайджан. Еще в 2013 году В. Путин поставил OGP невыполнимые условия, после чего вопрос был закрыт. И напротив, в OGP вступили прибалтийские государства и государства, подписавшие соглашение о

европартнерстве (Украина, Грузия и Молдова). Исключением является Армения.

4. При реализации в КР рекомендаций экономического развития использовался механизм «обусловленности кредитования». Кыргызстан брал кредиты на выполнение рекомендаций, затем выплачивал их с соответствующей процентной ставкой. При этом принимал обязательства. Их невыполнение грозило прекращением дальнейшего кредитования. Аналогичный механизм предполагается использовать при исполнении рекомендаций цифрового развития. В OGP действует Независимый механизм отчетности OGP (Independent Reporting Mechanism), предполагающий ответственность Правительств за реализацию заявленных обязательств – Планов действий.

5. В обоих случаях западные акторы «помогали» Кыргызстану посредством реализации Проектов. Многие из них на начальном этапе осуществлялись различными западными, в том числе финансовыми организациями за счет грантов МФО, которые получали «эксперты» этих же организаций.

6. В обоих случаях использовались привлекательные для общества лозунги. И в обоих случаях не просчитаны угрозы национальной безопасности.

В настоящее время доказано, что из 73 государств, принявших и исполнивших рекомендаций экономического развития, в 68 наблюдалось ухудшение экономической ситуации. В остальных странах экономические показатели не изменились.

С. Иванов доказал, что цели, декларируемые США и подконтрольными им МФО при выработке и реализации политических рекомендаций экономического развития для беднейших стран не соответствуют целям фактическим, направленным на максимизацию прибыли транснационального капитала. Деструктивность рекомендаций доказана автором анализом практики их исполнения беднейшими странами мира и установлением причинно-следственной взаимосвязи между рекомендованным МФО набором

экономических мероприятий и разрушением национальных экономических систем в Восточной Европе (Югославия), странах Африки (Руанда, Эфиопия, Сомали), Юго-Восточной Азии (Индонезия) и Латинской Америки (Аргентина, Боливия, Мексика, Венесуэла, Бразилия, Перу, Эквадор) [141].

В результате реализации Программы ПЕСАК были ликвидированы крупные промышленные предприятия КР. Вступление республики в ВТО повлекло останову предприятий оставшихся. В результате из 640 промышленных предприятий КР, действующих на момент распада СССР, осталось 40. OGP разработана и реализуется теми же странами и организациями и по тем же схемам, что и рекомендации экономического развития. Их фактические целеполагания, угрозы национальной безопасности, перспективы, экономическую и социально-политическую целесообразность реализации западных рекомендаций цифрового развития еще только предстоит выявить.

Идеи Открытого Правительства подвергаются научному осмыслению на постсоветском пространстве. К примеру, А. Тамаев дает авторское научное определение понятию. Он считает, что «Открытое Правительство» – это система организации публичного властвования, основанная на интерактивном взаимодействии граждан с государством, вовлечении граждан в разработку и принятие публично-властных решений, свободном доступе к информационным ресурсам органов публичной власти с использованием современных ИКТ, обеспечивающих сбалансированность и качество публичных решений [150].

Н. Рябченко считает, что это влечет трансформацию публичной сферы. «В современных условиях требуется научное переосмысление существующих концептуальных и теоретических подходов с учетом новых реалий» [149].

Таким образом, 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.

В настоящее время Правительство стремится:

– избавиться от активов стратегических предприятий. К примеру, передать в доверительное управление иностранным инвесторам аэропорт Манас, продать Мегаком, Центерра Голд Инк и т.д.

– избавиться совсем или хотя бы сократить на 75% поручения Представительной власти. В идеале, Правительство полностью избавиться от зависимости от Парламента и опеки Института Президентства;

– сократить аппарат Правительства, количество государственных органов и органов местного самоуправления;

– передать максимально-возможное количество функций государственного управления на уровень государственно-частного партнерства;

– получать максимально-возможное количество западных грантов на информатизацию общественных отношений и вхождение в западные международные проекты, соглашаясь на условия грантодателей при игнорировании мнений парламентариев, общественности и партнеров по ЕАЭС и т.д.

В совокупности с усилением политических полномочий Премьер-министра, эти факты приводят к выводу о том, что целеустановки исполнительной власти сосредоточены на минимизацию возможности критики в свой адрес и сосредоточении деятельности на политических вопросах.

Видение политической ветвью власти путей трансформации системы государственного управления КР изложено в Проекте Стратегии устойчивого развития «Сорок шагов. Новая эпоха» («Таза коом. Жаны Доор») (Стратегия) [57]. Разрабатывался документ Национальным советом по устойчивому развитию под руководством Президента КР. Рассмотрим положения, относящиеся к трансформации общественных отношений и использованию ИКТ в этих процессах.

В п.п. 1.1 «Таза-коом – цифровая трансформация системы государственного управления и жизни общества» изложено видение информатизации общественных отношений. Оно идентично представлениям Правительства, уже изложенным и утвержденным Правительством.

Единственное отличие состоит в том, что Правительство объявило о своей приверженности неолиберальным ценностям, стремлении реализовать политику «Открытые данные» и вступлении в партнерство международной инициативы «Открытое Правительство». Идея последнего была разработана в США. Они же являются инициаторами и активными участниками ее реализации. В Стратегии говорится о неопределенных «возможностях Кыргызстана от членства в ЕАЭС и участия в реализации проекта «Один пояс – один путь»».

В п. 1.3 «Эффективность системы государственного управления» изложены положения о перспективах реформирования Института Президентства, Представительной и Исполнительной власти. В отношении Института Президентства планируется разработать предложения об изменении функций Аппарата Президента, включая разработку регламентов и открытие новых институтов взаимодействия Президента с гражданским обществом, переходу на цифровой вид взаимодействия и введение нового интегрированного обобщенного показателя динамики изменения настроений общества, отражающего отношение людей к закону [57].

Реформирование Представительной власти планируется провести посредством усиления представительских функций и введения признаваемых обществом национальных форматов участия граждан в управлении (в том числе курултаев). Этими форматами планируется заменить существующие сегодня приоритеты «потребностей парламентских партий». По аналогии с Институтом Президентства реорганизацию планируется провести посредством разработки регламентов и институтов взаимодействия с организациями гражданского общества. Так же планируется перевести на «цифру» рабочие процессы и процессы взаимодействия, но не с гражданским обществом, а с другими ветвями и организациями власти [57].

В целях исследования наибольший интерес представляют идеи о трансформации Исполнительной власти. В качестве цели трансформации декларировано формирование модели управления, служащей своим гражданам,

опирающейся на социальные запросы населения и обеспечивающей действенные механизмы контроля общества над властью.

Трансформация исполнительной власти предусматривает Применение зонтичной модели к структуре и организации системы исполнительной власти (отказ от отраслевого подхода и переход на пространственно-территориальный принцип в управлении), укрупнение и смену объектов управления, пересмотр набора функций органов исполнительной власти. Планируется разработать и ввести регламенты и институты взаимодействия с гражданским обществом, доработать стандарты и регламенты при учете потребностей населения и выработке дополнительных критериев востребованности, ввести систему мониторинга [57]. Идеи о принципах, формах и видах таких регламентов и институтов в Стратегии не изложены.

Вызывают вопросы цели использования ИКТ в государственном управлении. В Стратегии предполагается, применять ИКТ с единственной целью: «передать часть государственных услуг в частный сектор», что соответствует американской модели «государственного менеджеризма». Декларируется, что это позволит повысить «конкурентоспособность государственного сектора», оптимизировать государственные и муниципальные услуги, улучшить их эффективность [57]. То есть, текущие представление Политической власти о «электронном государственном управлении» ограничены лишь «электронным администрированием», что не соответствует как мировой практике, так и трендам, существующим на постсоветском пространстве. Передача полномочий и соответствующей ответственности на частный уровень соответствует идеям «государственного менеджеризма». Она позволит государству снизить расходы на содержание государственного аппарата и получать дополнительные налоговые платежи. В то же время функции, от которых государство откажется, будут для потребителей (общества) платными. Простые экономические исчисления показывают, что даже при минимальной норме рентабельности у частных партнеров государства, стоимость услуг существенно возрастет по отношению

к существующим расценкам. Возникнут новые «законные» схемы получения дополнительных доходов частными партнерами государства посредством «консалтинга», «сопровождения» и т.д.

Вместо единичных коррупционных проявлений в виде взяток «в ограниченном размере» за «ускорение бюрократических процедур», возникнет система «законного» получения прибыли частными партнерами государства в размерах, «государством не ограниченных». Антимонопольные структуры могут регламентировать тариф на единицу услуги, но не в состоянии ограничить количество услуг, предоставляемых в добровольно-принудительном порядке. К примеру, частная структура может заставить проходить технический осмотр бесконечное количество раз, мотивируя целями обеспечения безопасности дорожного движения. Аккредитационные агентства могут проводить бесконечное количество оплачиваемых им ВУЗами семинаров о порядке заполнения нескольких бланков отчетности.

Аргументы о том, что возможность выбора у потребителей между несколькими частными структурами – партнерами государства, приведет к их конкуренции и снижению нормы прибыли до минимального уровня рентабельности несостоятельна. Мировая практика доказывает, что эффективно контролировать недобросовестные сговоры не в состоянии ни одно государство. Кроме того, логика неолиберального развития приведет к монополизации, посредством слияния, либо поглощения структурами друг друга.

Так же, существует возможность возникновения частных структур, аффилированных действующим политикам и чиновникам. В таком государственно-частном партнерстве сохранение контрольных функций государства приведет к возникновению новых коррупционных схем. А отказ государства от контроля за деятельностью частных структур приведет к массовым злоупотреблениям, широкому толкованию ими своих функций и миссий.

Опыт 90-х годов убедительно доказал деструктивность использования принципов неолиберализма в экономике КР. Исходя из существующих целевых установок Политической и Исполнительной ветвей власти деструктивность неолиберальных подходов в государственном управлении обществу Кыргызстана еще только предстоит испытать и оценить.

В целях укрепления вертикали власти предполагается, что политика будет определяться центральной властью, будет укреплен режим подотчетности и компетенций, разделены политические и административные должности. То есть, «административно-бюрократические» принципы государственного управления будут сохранены. В практическом плане должны быть сокращены министерства и ведомства (с 44 до 20), подведомственные учреждения (на 50%) и поручения Представительной власти (на 75%), затраты на содержание государственного аппарата [57].

В части взаимодействия власти и институтов гражданского общества Проектом Стратегии предусмотрены:

- «обустройство институтов взаимодействия», что должно повысить «доверие граждан к государственным институтам». Виды, формы, принципы, цели, права и полномочия таких институтов не определены.

- разработка, внедрение и использование краудсорсинга (элемент электронной демократии). На основании Положений и соответствующих Протоколов должна быть легализована физическая сеть, определяющая предметы обсуждения, правила и способы фиксации результатов. Это электронная база «Таза-коом» и социальная «Национальная сеть управления развитием и управления будущим». Предполагается, что это будет публичная дискуссионная и социальная площадка, на которой общество будет излагать свою позицию по вопросам выработки и принятия национальных программ.

- коммерциализация научной и экспертной деятельности посредством проведения тендерных государственных закупок «научно-обоснованных прогнозов» и иных «аналитических интеллектуальных продуктов». Финансирование идеи планировалось начать с бюджета 2020 года.

Исследования по актуальным направлениям развития могут проводиться организациями и творческими группами: университетами, секторальными и профессиональными сообществами, обществами по интересам, территориальными и другими гражданские активностями, бизнес-ассоциациями, общественными движениями, партиями, гражданами и организациями.

– разработка системы общественного и профессионального мониторинга и оценки национальных программ и стратегий. Результаты подлежат публикации в открытом доступе и являются предметом широкого обсуждения. По итогам мониторинга будут корректироваться программы развития, оцениваться деятельность государственного органа и его руководителей.

– будут разделены функции оперативного управления и функции развития. Для этого будут спроектированы и учреждены Институты управления развитием, реформирован Национальный совет по устойчивому развитию, образованы специальные Дирекции [57].

Все это соответствует идеям ООН и ряда европейских стран, использующих «Good Governance» (хорошее правительство).

В представлении Института Президентства перспективы трансформации системы государственного управления состоят в совмещении административно-бюрократической вертикали власти с элементами «сервисного государства» (предоставление государственных услуг), «государственного менеджеризма» (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.).

Таким образом, видение перспектив трансформации системы государственного управления у Института Президентства и Исполнительной власти совпадают 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». Общенациональный 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.

Стремление Правительства избавиться от поручений Представительной власти, наряду с усилением полномочий Премьер-министра несут в себе конфликтный потенциал, угрожающий политической стабильности в обществе.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основе проведенного исследования достигнуты следующие основные научные результаты.

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, экономическими 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 государства 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 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 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 представлений 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 аутсосинга, осуществляемого в рамках государственно-частного партнерства; разработка 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, ориентации 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, возможности 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 эволюция представлений и закрепления перспектив трансформации системы государственного управления в нормативно-правовых актах и документах позволил 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 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 так же 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 менеджеризма». 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 проведенного исследования считаем возможным предложить следующее:

Национальному совету по устойчивому развитию Кыргызской Республики:

1. Разработать Концепцию поэтапной трансформации системы государственного управления Кыргызской Республики. На первом этапе определить конкретные цели, принципы, направления, механизмы, мероприятия и реалистичные сроки перехода от административно-бюрократических практик к формированию «сервисного государства», предполагающего паритетное взаимодействие власти и общества. На втором этапе сформулировать цели, задачи и направления перехода к моделям

«хорошего правительства», где гражданские инициативы получают решающее значение в процессах разработки и принятия решений. На третьем этапе сформулировать ориентиры создания «сетевого общества», основанного на полном самоуправлении граждан.

2. На основе вышеназванного документа разработать Концепцию поэтапного внедрения, использования и развития информационно-коммуникативных технологий в процессах взаимодействия власти и общества. На первом этапе сформулировать широкое понятие и структурировать «электронное государственное управление» (параграф 1.1.). На втором этапе определить направления и сроки внедрения политики «открытых данных». В этих целях консолидировать базовые унифицированные требования, нормы и положения уже действующих нормативно-правовых актов. Это требования к безопасности информации, структуре уровней доступа к формированию, обмену и передачи данных из базы данных, критериям секретности и открытости, а также административной и другой ответственности при работе, передаче и использовании данных. Признать электронные данные предметом собственности. На третьем этапе сформулировать ориентиры построения «цифрового информационного общества».

3. Разработать национальную Методологию мониторинга текущего состояния и краудсорсинга проблем и перспектив совершенствования механизмов взаимодействия власти и общества, оценки использования ИКТ в этих процессах. Методология должна исходить из политико-географических, культурологических, экономических особенностей Кыргызстана, учитывать требования международных организаций и опираться на прогрессивный опыт евразийских стран.

Правительству Кыргызской Республики: разработать план практических мероприятий по реализации стратегий Национального совета по устойчивому развитию. В этих целях поручить:

1. Министерству юстиции: разработать новые и провести ревизию комплекса существующих нормативно-правовых актов, регламентирующих

внедрение информационно-коммуникативных технологий в систему государственного управления; определить план и график инвентаризации положений и должностных инструкций исполнителей государственных услуг. Провести мониторинг и оптимизацию нормативно-правовой базы в целях приведения к единому формату терминов и определений: информационной безопасности, электронного правительства, электронного управления, электронных услуг, конфиденциальности информации предоставляемой в электронном виде и др.

2. Государственной кадровой службе: установить требованиями к квалификации государственных служащих в части цифровой грамотности и знаний, включая разработку ключевых показателей эффективности работы государственных служащих при оказании государственных и муниципальных услуг в интерактивном режиме; разработать типовые квалификационные требования, включающие административную и персональную ответственность государственных и муниципальных служащих в процессах сбора, обработки и хранения электронных данных и информации при предоставлении государственной услуги в электронном формате; ввести критерии уровня владения ИКТ претендентами на замещение государственных должностей.

3. Государственному агентству антимонопольного регулирования: ввести базовые показатели стоимостной (материальной и нематериальной) оценки затрат на администрирование государственных услуг; определить стоимость государственных услуг, передаваемых на уровень государственно-частного партнерства, не превышающую существующие государственные расценки, вопреки практике лимитирования норм рентабельности.

4. Государственной службе по борьбе с экономическими преступлениями, Антикоррупционной службе Государственного комитета национальной безопасности: выявлять незаконные схемы получения прибыли и злоупотребления полномочиями, переданными государством на уровень партнерства с частными структурами; выявлять новые коррупционные схемы, возникающие в процессах государственно-частного партнерства.

5. Государственному комитету национальной безопасности, Совету по информационно-коммуникационным технологиям, Государственному центру электронного управления: разработать предложения по обеспечению информационной безопасности.

6. Государственному комитету информационных технологий и связи: разработать единые стандарты перевода государственных функций и услуг, предоставляемые органами исполнительной власти в цифровом (электронном) формате; разработать технические стандарты и политику межведомственного обмена данными и взаимодействия в электронном формате, в том числе в форме открытых данных; разработать правила работы с информационной системой, правила обращения с паролями, инструкция по восстановлению данных из резервных копий, политику удаленного доступа, правила работы с переносным оборудованием и др.

7. Министерству образования и науки: разработать курсы повышения компьютерной грамотности государственных служащих; ввести квалификационные требования для преподавателей учебных заведений по работе с цифровыми технологиями; разработать и внести в государственные образовательные стандарты квалификационные требования к уровню освоения информационно-коммуникационных технологий выпускниками бакалавриатов и магистратур; дополнить базовые или вариативные части государственных образовательных стандартов (в зависимости от направления) обязательной дисциплиной «Электронное государственное управление».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Официальные документы

1. Аналитическая Записка о результатах анализа исполнения Распоряжения Правительства Кыргызской Республики от 22 июля 2014 года №287-р (на основе экспертизы проектов административных регламентов КР) // Институт гуманитарного проектирования в рамках проекта ПРООН «Механизмы по

наращиванию потенциала»; Полноправные люди. Устойчивые страны. UNDP. 2014.

2. Аналитический отчет по итогам исследования уровня доступа к информации в местных сообществах. Фонд Медиа Консалт / GIZ. 2016. URL: <http://slideshare.net>

3. Государственная Программа «Информационный Казахстан – 2020». Утверждена Указом Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года №922. URL: <https://tengrinews.kz/zakon/id-U1300000464/>

4. Декларация Бишкекско-Московской конференции по информационному обществу. Москва, 24 октября 2002 года. URL: http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/bish_declaration_wsis.pdf

5. Декларация принципов «Построение информационного общества – глобальная задача в новом тысячелетии». Декларация принципов – План действий. Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества Женева, 2003. Женевский этап. 10-12 декабря 2003 года. URL: www.un.org/ru/events/pastevents/wsis.shtml

6. Единые требования по созданию и поддержке веб-сайтов государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики. Утверждены Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 14 декабря 2007 года №594.

7. Заключение Правительства Кыргызской Республики на проект Закона Кыргызской Республики Об электронном управлении. Одобрено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 19 апреля 2017 года №221.

8. Закон Кыргызской Республики Об информатизации и электронном управлении от 8 октября 1999 года №107. Принят Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 30 сентября 1999 года. В редакции Закона Кыргызской Республики от 22 июля 2016 года №130. Утратил силу с 5 августа 2017 года. URL: <http://ud.gov.kg/index.php/ru/news/2-uncategorised/184-ob-informatizatsii-i-elektronnom-upravlenii>

9. Закон Кыргызской Республики Об информации персонального характера от 14 апреля 2008 года №58. В редакции Закона Кыргызской Республики от 20 июля 2017 года. URL: cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202269

10. Закон Кыргызской Республики Об электрической и почтовой связи от 2 апреля 1998 года №31. В редакции Закона Кыргызской Республики от 4 мая 2017 года №75. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/42>

11. Закон Кыргызской Республики Об электронном документе и электронной цифровой подписи от 17 июля 2004 года №92. В редакции Закона Кыргызской Республики от 2 ноября 2009 года №290. URL: <http://www.sti.gov.kg/e-declaration/zakon-esp>

12. Закон Кыргызской Республики Об электронном управлении от 19 июля 2017 года № 127. Принят Жогорку Кенешем Кыргызской Республики 15 июня 2017 года. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111634>

13. Закон Кыргызской Республики О биометрической регистрации граждан Кыргызской Республики от 14 июля 2014 года №136. URL: <https://grs.gov.kg/ru/documents/laws/29/>

14. Закон Кыргызской Республики О внутренней миграции. В редакции Закона Кыргызской Республики от 22 июля 2016 года №131. URL: cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/1090?cl=ru-ru

15. Закон Кыргызской Республики О внешней миграции от 17 июля 2000 года №61. В редакции Закона Кыргызской Республики от 24 октября 2016 года №171. URL: cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111450

16. Закон Кыргызской Республики О Государственной Статистике от 22 февраля 2013 года №27. URL: cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203834?cl=ru-ru

17. Закон Кыргызской Республики О государственных закупках от 3 апреля 2015 года №72. В редакции Закона Кыргызской Республики от 30 мая 2017 года №93. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111125>

18. Закон Кыргызской Республики О государственных и муниципальных услугах от 17 июля 2014 года №139. В редакции Закона Кыргызской

Республики от 20 июля 2017 года №130. URL:
<http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205360>

19. Закон Кыргызской Республики О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики от 28 декабря 2014 года №213. В редакции Закона Кыргызской Республики от 20 июля 2017 года № 130. URL:
cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202010?cl=ru-ru

20. Закон Кыргызской Республики О порядке рассмотрения обращений граждан от 04 мая 2007 года №67. В редакции Закон Кыргызской Республики от 15 июля 2013 года №144. Вступил в силу в 2014 году. URL: cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202100

21. Закон Кыргызской Республики О противодействии коррупции от 17 мая 2014 года №70. URL: cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205290?cl=ru-ru

22. Измерение эффективности электронного правительства. Доклад ООН «Электронное правительство. Обзор – 2016». URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016>

23. Итоговый доклад Президенту Российской Федерации Рабочей группы по подготовке предложений по формированию в Российской Федерации системы «Открытое правительство». URL:
<http://большоеправительство.рф/upload/iblock/799/799cb9208867131fa42490ea92e6613e.doc>

24. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом и введена в действие Законом Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года. В редакции Закона КР от 28 декабря 2016 года №218. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202913?cl=ru-ru>

25. Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 года №93-р. URL:
<http://pravo.gov.ru/,03.02.2014.https://rg.ru/2014/02/03/koncepciya-site-dok.html>

26. Концепция проекта Закона Республики Казахстан Об информатизации. Опубликовано 20 августа 2012 года. Обновлено 25 сентября 2014 года. URL: pandia.ru/text/78/034/18484.php

27. Концепция создания и развития информационной сети (информатизации) Кыргызской Республики. Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 сентября 1994 года №722. URL: <http://cbd.Minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/37563>

28. Методика оценки качества оказания государственных услуг. Приложение к совместному приказу Министра по делам государственной службы Республики Казахстан №27 и Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан №172 от 9 февраля 2016 года. URL: http://egov.kz/wps/portal!/ut/p/b0/04_Sj9CPykssy-ZFGpFkFurkW5o6IiANgaMnM!/#z8

29. Методика оценки качества оказания электронных государственных услуг. Разработана на основании Закона Республики Узбекистан «Об электронном правительстве» от 9 декабря 2015 года №ЗРУ-395. URL: https://www.egovernment.uz/ru/resources/normative_documents/231/5128/

30. Мониторинг качества государственных услуг. Министерство коммуникаций и связи Российской Федерации. URL: <http://minsvyaz.ru/ru/activity/directions/43/> (дата обращения 10.09.2016).

31. Национальная Стратегия Информационно-коммуникационные технологии для развития Кыргызской Республики. Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 10 марта 2002 года №54. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/3679?cl=ru-ru>

32. Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на период 2013-2017 годы. Утверждена Указом Президента Кыргызской Республики от 21 января 2013 года №11. URL: cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61542

33. Окинавская Хартия глобального информационного общества. Принята 22 июля 2000 года лидерами стран G8, Окинава. URL: <http://www.gov.karelia.ru/Leader/Inform/Egov/okinava.html>

34. Отчет о результатах проведенных тренингов по оптимизации проектов AP государственных услуг // Институт гуманитарного проектирования в рамках проекта ПРООН «Механизмы по наращиванию потенциала». Тренинги на тему «Методика оптимизации административных регламентов государственных услуг» для сотрудников министерств и ведомств». 20, 21, 24, 25 октября 2016 года. Министерство экономики Кыргызской Республики. URL: www.gov.kg

35. Паспорт специальности 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии. URL: <https://teacode.com/online/vak/p23-00-02.html>

36. План мероприятий по реализации Программы Правительства Кыргызской Республики по внедрению электронного управления («электронное правительство») в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Кыргызской Республики на 2014-2017 годы. Утвержден Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17 ноября 2014 года №651. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97134>

37. Положение об Информационной избирательной системе. Утверждено Постановлением ЦИК Кыргызской Республики от 13 мая 2017 года №114.

38. Положение о порядке представления налоговой отчетности в электронном виде без электронной цифровой подписи. Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 06 августа 2013 года №453.

39. Положение о порядке разработки и утверждения административных регламентов государственных услуг. Утверждено распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 22 июля 2014 года №287-р. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/212209>

40. Положение о правилах проведения электронных государственных закупок и электронного обратного аукциона, утвержденным Постановлением Правительства КР от 10 декабря 2012 года № 818.

41. Положение о секретариате Совета по информационно-коммуникационным технологиям при Правительстве Кыргызской Республики – Государственном центре электронного управления. Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 3 июня 2013 года №310. Опубликован в газете «Эркин Тоо» от 7 июня 2013 года №47-48. URL: http://www.gov.kg/?page_id=27337&lang=ru

42. Положение о Совете по информационно-коммуникационным технологиям при Правительстве Кыргызской Республики. Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 3 июня 2013 года №310. Опубликован в газете «Эркин Тоо» от 7 июня 2013 года №47-48. URL: http://www.gov.kg/?page_id=27337&lang=ru

43. Положение о Центре электронного управления Правительства Кыргызской Республики. Утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 6 мая 2015 года №272. В редакции постановления Правительства Кыргызской Республики от 5 июня 2015 года №345. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97535>

44. Постановление Правительства Кыргызской Республики Об утверждении Единого реестра (перечня) государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями от 10 февраля 2012 года №85. В редакции постановлений Правительства Кыргызской Республики от 15 мая 2017 года №279. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/93449>

45. Постановление Правительства Кыргызской Республики Об утверждении Комплекса мер по выполнению Плана действий по реализации Национальной стратегии борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике от 5 июня 2009 года №352.

46. Постановление Правительства КР Об утверждении Регламента работы государственных органов управления в государственной компьютерной сети» от 23 июня 2001 года №367.

47. Постановление Правительства Кыргызской Республики Об утверждении Стандартов государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями» от 3 июня 2014 года №303.

48. Постановление Правительства Кыргызской Республики Об утверждении Требований к защите информации, содержащейся в базах данных государственных информационных систем от 21 ноября 2017 года №762.

49. Постановление Правительства Кыргызской Республики об утверждении Требований к обеспечению безопасности и защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных, исполнение которых обеспечивает установленные уровни защищенности персональных данных от 21 ноября 2017 года №760. URL: <http://www.gov.kg/?p=107783&lang=ru>

50. Постановления Правительства Российской Федерации Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей от 12 декабря 2012 года №1284.

51. Приложение к Национальной стратегии устойчивого развития «Инвестиционные проекты в сфере транспорта и коммуникаций (2013-2017 гг.)» от 21 января 2013 года. URL: cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/61542

52. Приложение 1 к Программе Правительства Кыргызской Республики по внедрению электронного управления («электронное правительство») в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Кыргызской Республики на 2014-2017 годы «Индикаторы и показатели реализации Программы» Правительства Кыргызской Республики по

внедрению электронного управления («электронное правительство») в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Кыргызской Республики на 2014-2017 годы. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97135?cl=ru-ru>

53. Программа по внедрению электронного управления («электронное правительство») в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Кыргызской Республики на 2014-2017 годы. Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17 ноября 2014 года №651. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97135?cl=ru-ru>

54. Программа по переходу Кыргызской Республики к устойчивому развитию на 2013-2017 годы. Утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 30 апреля 2013 года №218.

55. Программа Правительства Кыргызской Республики «Жаны доорго – кырк кадам» Утверждена постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 25 августа 2017 года №1836-VI. URL: www.jae.kg/uploads/media/default/0001/01/ru_new_age_steps.doc

56. Проект Стратегии по внедрению электронного управления в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Кыргызской Республики на 2014-2017 годы. Окончательная версия со стороны Министерства юстиции от 29 января 2014 года. URL: <http://www.osgo.kg/documents/materials/34.pdf>

57. Проект Стратегии устойчивого развития Кыргызской Республики «Сорок шагов. Новая эпоха» («Таза коом. Жаны Доор»). Вынесена на общественное обсуждение 1 декабря 2017 года. URL: http://www.president.kg/files/docs/Files/proekt_strategii_final_russ.pdf

58. Программа по внедрению электронного управления («электронное правительство») в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Кыргызской Республики на 2014-2017 годы. Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17

ноября 2014 года №651. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/97135?cl=ru-ru>

59. Программа развития информационно-коммуникационных технологий в Кыргызской Республике. Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 8 ноября 2001 года №697. В редакции постановления Правительства Кыргызской Республики от 11 августа 2006 года №573. Документ утратил силу с 5 августа 2017 года в соответствии со статьей 29 Закона Кыргызской Республики от 19 июля 2017 года №127.

60. Распоряжение Правительства Кыргызской Республики о Типовом административном регламенте от 22 июля 2014 года №287-р. В редакции распоряжения Правительства Кыргызской Республики о утверждении Типового административного регламента государственной и муниципальной услуги и Положения о порядке разработки и утверждения административных регламентов государственных и муниципальных услуг от 30 июля 2015 года №360-р URL: cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/212206

61. Распоряжение Правительства Российской Федерации «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» от 6 мая 2008 года №632-р // Свод законов Российской Федерации. 19.05.2008. №20.

62. Резолюция Бишкекско-Московской конференции по информационному обществу. Первый этап. Бишкек, 9-11.09.2002. URL: http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/bish_declaration_wsis.pdf

63. Рекомендация № Rec (2004) 15 Комитета министров Совета Европы Об электронном управлении от 15 декабря 2004 года.

64. Типовой административный регламент государственной услуги. Утвержден распоряжением Правительства Кыргызской Республики от 22 июля 2014 года №287-р. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/212208>

65. Тунисская программа для информационного общества от 15 ноября 2005 года. Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества. Тунис, 2005. Документ WSIS-05/TUNIS/DOC/6(Rev.1)-R Тунисский этап. 16-18 ноября 2005 года.

66. Указ Президента Кыргызской Республики Об утверждении временного положения о порядке распространения информации в государственном интернет портале Кыргызской Республики от 15 января 2004 года А №10.

67. Указа Президента Кыргызской Республики О создании государственной компьютерной сети от 3 мая 2001 года УП №155.

68. Указ Президента Российской Федерации Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления от 7 мая 2012 года №601.

69. Указ Президента Российской Федерации О системе и структуре органов исполнительной власти от 9 марта 2004 года №314-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант плюс» (дата обращения 03.06.2016).

70. Федеральный Закон Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг от 27 июля 2010 года №210-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант плюс» (дата обращения 03.06.2016).

71. ЮНЕСКО между двумя этапами Всемирного саммита по информационному обществу: Итоговый документ международной конференции. Санкт-Петербург, Россия, 17-19 мая 2005 года. М.: Институт развития информационного общества, 2005. 32 с.

Литература на русском языке

72. Азизов Р.Ф. Электронное правительство как элемент электронного государства: теоретико-правовой аспект. Санкт-Петербург. 10-12.10.2011. URL: ojs.ifmo.ru/index.php/IMS/article/download/169/165

73. Алишева А.Б. Анализ правовых понятий «электронная коммерция» и «электронная торговля» и их соотношение // Право и политика. 2010. № 3.

74. Алишева А.Б. Электронный документ / документооборот: юридический взгляд на объекты технологического процесса // Право и политика. 2011. №4.

75. Алишева А.Б. К вопросу о правовом регулировании Интернет в Кыргызской Республике // Научная Библиотека Кыргызской Государственной Юридической Академии. Бишкек, 2012. С. 238.

76. Англо-русский полный юридический словарь / Сост. А.С. Мамулян. М., 1993.

77. Баранов Н.А. Электронное правительство в системе административного управления. 19.06.2016. URL: <http://nicbar.ru/politology/study/kurs-administrativnyye-sistemy-gosudarstv-evropy/258-tema-11>

78. Бачило И.Л. Правовая платформа построения электронного государства // Информационное право. 2008. № 4.

79. Бершадская Л.А., Чугунов А.В. Опыт и методы исследования развития инфраструктуры электронного правительства в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. №1.

80. Бершадская Л.А., Чугунов А.В. Оценка развития онлайн-услуг: возможности применения методики ООН к российской специфике // 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>

81. Борисова А.С. Методика оценки развития электронного правительства регионов на основе системно-функционального подхода // Теория и практика общественного развития. 2013. №11. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/>

82. В Кыргызстане началась разработка политики «Открытые данные». 27.11.17. URL: <http://kabar.kg/news//>

83. Государственные (муниципальные) услуги и функции: сущность правовых категорий / И.П. Давыдова // Конституционное и муниципальное право: науч.-практ. и информ. изд. 2013. №9.

84. Давлетбаев Ж. Неэффективность государственного управления по внедрению Электронного Правительства. 19.07.2012. URL: <http://www.koom.kg/index.php?act=material&id=731>

85. Джаркеев Р. «Электронное правительство – новая культура государства» // Диалог. Бишкек, 2005. Вып. №7.
86. Дьякова Е.Г. Переход к электронному правительству как процесс институциональной адаптации // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2011. Вып.11.
87. Головин А.Ю., Спиридонов А.А. Правовые основы и методы реализации идей открытого правительства в США // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2014. №2-2. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/>
88. Дрожжинов В.И., Куприяновский В.П., Евтушенко С.Н., Намиот Д.Е. Стратегический подход к формированию цифрового правительства США // International Journal of Open Information Technologies. ISSN: 2307-8162 vol. 5, no.4, 2017. URL: <file:///C:/Users/user/Downloads/417-1239-1-PB.pdf>
89. Жарова А.К. Правовые проблемы «электронного правительства» // Информационное право: актуальные проблемы теории и практики: колл. монография / Под общ. ред. И.Л. Бачило. М., 2009.
90. Жукова Т.И. Электронное правительство: реальность и перспективы // Социальное мышление и деятельность: влияние новых интеллектуальных технологий: тезисы Института системного анализа Российской академии наук. М.: Едиториал УРСС. 2004.
91. За год качество перевода госуслуг в электронный вид повысилось на 70%. Минкомсвязи России. URL: <http://minsvyaz.ru/ru/events/33903/> (дата обращения 10.09.2016).
92. Закупень Т.В. Законодательные акты в области информации и информатизации, принятые в рамках СНГ. URL: <https://www.lawmix.ru/comm/7975>
93. Зиндер Е. З. Методы архитектурного подхода для обеспечения результативности и эффективности электронного правительства: учебное пособие. СПб: НИУ ИТМО, 2013.

94. Проект развития КР до 20140 года будет разработан к лету // Заседание Национального совета по устойчивому развитию Кыргызстана. K-News. 22.04.2017. URL: <https://ru.sputnik.kg/politics/20170403/1032701815/html>

95. Идиатуллина А.М. Развитие электронных аспектов функционирования национальных правительственных структур // Управление устойчивым развитием. 2016. №5 (06). URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_27337593_12765481.pdf

96. Использование показателей индекса развития электронного правительства в государственном управлении: Методология расчета и статистический учет / Шкуратов И.В. / Прикладные аспекты информационных технологий. URL: <http://cyberspace.pglu.ru/upload/iblock/ff4/shkurat-sidorenko.pdf>

97. Казаков Н.В. Методы и критерии оценки социальной эффективности электронного правительства. 2015. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_25025185_18211953.pdf

98. Камытов К.Т. Электронное правительство как концепция эффективного государственного управления // Известия Вузов. №5. 2015.

99. Коженко Я.В. Особенности модернизации государственного управления в России: на примере концепции «сильного» и «сервисного» государства. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/>

100. Койчиев А.М. Электронный паспорт упростит Кыргызстану визовый режим. URL: <http://srs.kg/>

101. Коновалов А.А. Система государственного и муниципального управления и ее функции в современных условиях. 06.01.2017. URL: <HTTP://ROS TJOURNAL.RU/?P=751>

102. Концепция административной реформы – важный механизм повышения эффективности системы государственного управления. 14.09.2017. ПОЛИТИКА. URL: <HTTP://1NEWS.UZ//>

103. Концепция дихотомии государственной власти. URL: <http://librisum.com/gossab/civserv01.htm>

104. Кузнецов С.Л. Концепция e-government // Административное право. URL: <http://www.top-personal.ru/adminlawissue.html?http://www.top-personal.ru/adminlawissue.html?43>

105. Курносков И.Н. Реализация концепции электронного правительства: новый этап. URL: <http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/890b2440d66b70fcc32571780046f577>

106. Куцман Я. Общественно-политическое правление (Social-political governance) // Государственное и муниципальное управление: слов.-справ. СПб., 2001.

107. Кыргызская Республика присоединилась к Партнерству «Открытое Правительство». 21.11.2017. URL: <https://www.opengovpartnership.org/about/news-and-events/RU>

108. Кыргызстан через пять лет – программа Сапара Исакова. 28.08.2017. URL: <https://ru.sputnik.kg/politics/20170828/1034924610/obzor-programmy-novo-go-pravitelstva.html>

109. 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. URL: <http://naukaip.ru/wp-content/uploads/2016/09/МК-74-Сборник.pdf>

110. Некрасов В.Н., Архипова О.И. Электронное правительство как инструмент повышения эффективности публичного управления // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2014. №4.

111. Нестеров А.К. Понятие, цели, функции и принципы государственного управления // Образовательная энциклопедия ODiplom.ru. 06.01.2017. URL: <http://odiplom.ru/lab/html>

112. Обзор законодательства Кыргызской Республики в области электронного правительства // Общественный фонд Гражданская инициатива Интернет политики. Digital.Report. <https://digital.report/zakonodatelstvo/>
113. О Программе цифровой трансформации Кыргызской Республики «Таза Коом». URL: <http://tazakoom.kg>
114. Оценка готовности по созданию электронного правительства в Кыргызской Республике. URL: <http://www.expert.kg/ru/research/socioresearch/66>
115. Петрова Е.А. Методические вопросы оценки развития электронного правительства: международный и российский опыт // Власть. 2013. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/>
116. Положихина М.А. Организация государственного управления в современной России: структура, технологии, оценки. М.: ИНИОН, 2012.
117. Прохоров А. Электронное правительство в цифрах и фактах. URL: <http://compress.ru/article.aspx?id=15845>
118. Рахметулина Ж.Б., Уальханов О.Е. Современные концепции государственного управления. URL: www.konspekt.biz/index.php?text=4232
119. Росстат зафиксировал рост до 39,6% доли граждан, получающих госуслуги в электронном виде – методика вызывает сомнения. URL: <http://d-russia.ru/>
120. Сивенцева О.В., Троицкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез new public management и good governance. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/>
121. Сидорова А.А. Электронное правительство: повышение общественного участия в управлении государством // Электронный вестник МГУ имени М.В.Ломоносова. Выпуск №62. 06.2017. URL: https://elibrary.ru/download/elibrary_29674268_67868783.pdf
122. Современные научные концепции государственного управления: дихотомия политики и администрирования «New public management», «Good governance». URL: <https://studopedia.info/1-88384.html>

123. «Таза Коом» – амбициозный проект Кыргызстана. 31.05.2017. URL: <https://rus.azattyk.org/a/28519936.html>

124. Талапина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект) / Э.В. Талапина. М.: ИД «Юриспруденция», 2015. URL: <http://www.jurisizdat.ru/new/intro/Talapina.pdf>

125. Талапина Э.В. Электронное правительство или электронное государственное управление? 7.10.2015. URL: <http://www.finexg.ru/elektronnoe-pravite lstvo-ili-elektronnoe-gosudarstvennoe-upravlenie/>

126. Тарасов А.М. Электронное правительство: понятие и система // Право и кибербезопасность. 2013. №2.

127. Теория социального реализма и научный метод в социологии Э. Дюркгейма. URL: <https://studopedia.org/1-124280.html>

128. Трофимова И.Н. Трансформация отношений центральной и местной власти в процессе децентрализации управления (опыт европейских стран) // Зарубежный опыт государственного управления и международные отношения. 2011.

129. Фурсеев Е. Возможности электронного участия в процессе принятия политических решений // Политическая сфера. 2008. №10. URL: <http://journal.palityka.org/wp-content/uploads/2011/04/1011.pdf>

130. Чугунов А.В. Оценка эффективности государственного управления и развития электронного правительства: международные индексы и индикаторы. СПб., 2009. URL: http://egov.ifmo.ru/sites/default/files/preprint_egov_09_001_Int_index.pdf

131. Электронный регион. Методология индекса. URL: <http://eregion.ru/metodologiya -indexa>

Материалы на иностранных языках

132. Annttiroiko A.-V. A Brief Introduction to the Field of E-Government // Electronic government: concepts, methodologies, tools and applications. N.Y., 2008.

133. E-Government Act of 2002 (116 STAT. 2899). URL: <http://www.glin.gov/view.action?glinID=83278>

134. Masuda, 1980a: 146.

135. New Public Management: Theory, Ideology, and Practice. URL: http://www.academia.edu/4183261/New_Public_Management_Theory_Ideology_and_Practice

136. UN (2005) UN Global E-government Readiness Report 2005. From E-government to E-inclusion. Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. United Nations, New York: 2005.

137. UNDP. Good Governance and Sustainable Human Development // Governance for Sustainable Human Development. A UNDP Policy Document. 2002.

Диссертационные исследования и авторефераты

138. Азизов Р.Ф. Правовое регулирование в сети Интернет: сравнительно- и историко-правовое исследование: Дисс. ... д-ра юридич. наук. Санкт-Петербург, 2017. URL: <http://crimescience.ru/wp-content/uploads/2016/07/pdf>

139. Борисова А.С. Совершенствование информационного обеспечения реализации проектов электронного правительства регионов: Дисс. ... канд. эконом. наук. Волгоград, 2014. URL: <http://www.volsu.ru/upload/iblock/26d/.pdf>

140. Бутенко А.Л. Электронное государственное управление в системе взаимодействия власти и общества: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Саратов, 2009. URL: <http://cheloveknauka.com/xzz4wd3vW9r3>

141. Иванов С.Г. Влияние глобальных акторов на экономическую политику постсоветских стран (на примере Кыргызской Республики). Дисс. ... д-ра полит. наук. Бишкек, 2010.

142. Иншакова Е.Г. «Электронное правительство» в публичном управлении: административно-правовые проблемы организации и функционирования: Дисс. ... канд. юридич. наук. Воронеж, 2015. URL: http://www.msaf.ru/common/upload/129_28129.pdf

143. Кулдыбаева И.У. Правовое регулирование предоставления электронных государственных услуг: Дисс. ... канд. юридич. наук. Челябинск, 2014. URL: <https://www.susu.ru/sites/default/files/dissertation/pdf>

144. Максимов А.А. Государственный и корпоративный уровни социального управления: взаимодействие и синтез: Дисс. ... канд. социолог. наук. Москва, 2017. URL: <https://mgimo.ru/upload/2017/02/pdf>
145. Михайлова О.В. Сетевая архитектура государственного управления: проблемы концептуализации и практики: Дисс. ... д-ра полит. наук. Москва, 2015. URL: <https://mydisser.com/ru/catalog/view/247/249/62421.html>
146. Пироженко В.Б. Электронное правительство как социокультурный феномен: социально-правовые функции и перспективы: Дисс. ... канд. философ. наук. Ростов-на-Дону, 2013. URL: <http://www.dissercat.com/content/>
147. Пономарев С.В. «Электронное правительство»: административные и гражданские практики в современной России: Дисс. ... канд. полит. наук. Пермь, 2014. URL: http://spa.msu.ru/uploads/files/h8dissertazionnii_sovet_d_501.001.27h8b_rh923.00.02_/pdf
148. Потехин В.А. Модернизация государственного управления в современной России: Дисс. ... д-ра социолог. наук. Москва, 2011. URL: <http://www.dissercat.com/content/#ixzz4yt2pjqPf>
149. Рябченко Н.А. Институционализация публичной политики в online-пространстве: Дисс. ... канд. полит. наук. Краснодар, 2012. URL: <http://www.dissercat.com/content/ssii#ixzz50IQ8NVgY>
150. Тамаев А.М. Открытое правительство в России: конституционно-правовые аспекты: Дисс. ... канд. юридич. наук. Владикавказ, 2017. URL: <http://hub.sfedu.ru/media/diss/e1bbc6c8-96ea-4a97-8c0b-36099e88e558/pdf>
151. Туровец В.В. Преобразование информационной системы государственного управления на основе концепции «электронного правительства»: Социологический анализ: Дисс. ... канд. социолог. наук. Москва, 2005. URL: <http://www.dissercat.com/content/-el#ixzz4ytggL1RZ>
152. Халилова Х.А. Государственное управление в современной России: эффективность его реформирования: Дисс. ... канд. полит. наук. Ставрополь, 2009. URL: <http://www.dissercat.com/content/#ixzz4yt1WluC2>

153. Хахунова А.К. Политико-административные практики государственного управления в субъектах Российской Федерации: Дисс. ... канд. полит. наук. Москва, 2017. URL: <https://www.hse.ru/data/xf/566/454/1166/22.02.2017.pdf>

Официальные сайты

154. Государственная Налоговая Служба при Правительстве Кыргызской Республики. URL: www.sti.gov.kg/

155. Государственное предприятие «Центр «единого окна» в сфере внешней торговли» при Министерстве экономики Кыргызской Республики. URL: trade.kg/

156. Государственная Таможенная Служба при Правительстве Кыргызской Республики. URL: www.customs.kg

157. Департамент Государственной регистрационной службы кадастра и регистрации прав на недвижимое имущество. URL: www.gosreg.kg/

158. Институт развития информационного общества. URL: <http://www.iis.ru/>

159. Информационно-аналитический портал о цифровой экономике и ИКТ-политике в странах Евразии Digital.Repor. URL: <https://digital.report/>

160. Министерство коммуникаций и связи Российской Федерации. URL: <http://minsvyaz.ru>

161. Министерство экономики Кыргызской Республики. URL: www.gov.kg

162. Министерство юстиции Кыргызской Республики. URL: cbd.minjust.gov.kg

163. Портал открытых данных Министерства культуры Российской Федерации. Официальный сайт. URL: <https://opendata.mkrf.ru/item/about>

164. Правительство Кыргызской Республики. URL: <http://www.gov.kg/>

165. Президент Кыргызской Республики. URL: www.president.kg/ru

166. E-Government. (Электронное Правительство). URL: <http://www.glin.gov/>

167. Open Government Partnership. (Открытое Правительственное Партнерство). URL: <https://www.opengovpartnership.org/>

168. The White House (Белый Дом). URL: <http://www.whitehouse.gov/>