

DOI:10.26104/NNTIK.2022.20.40.041

Мурзабекова Ж.Т., Асылбеков А.А.

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНДАГЫ КООМЧУЛУКТУН ЖАНА МАМЛЕКЕТТИК
ОРГАНДАРЫНЫН ӨЗ АРА КЫЗМАТТАШТЫГЫНЫН БАГЫТТАРЫ**

Мурзабекова Ж.Т., Асылбеков А.А.

**НАПРАВЛЕНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ОРГАНОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Zh. Murzabekova, A. Asylbekov

**AREAS OF INTERACTION OF THE SOCIETY WITH THE
STATE AUTHORITIES OF THE KYRGYZ REPUBLIC**

УДК: 342.5

Бул макаланын актуалдуулугу бир катар факторлор менен аныкталат, алар маанилүү мыйзамдык жөнгө салуу гана эмес, ошондой эле жүргүзүлүп жаткан административдик реформаларга карата коомдун маанайын чагылдырган укук колдонуучу мааниге ээ. Мамлекеттик аппарат менен коомдун өз ара аракеттенүүсүнүн бир катар инструменттеринин жана ыкмаларынын болушу, алардын эффективдүү иштеши мамлекеттик бийлик органдарынын ишинин ийгилигинин, акырында коомдун алдында мамлекет өзүнө алган функцияларды жана милдеттерди аткаруунун залогу болуп саналат. Макалада коом менен мамлекеттик органдар тутумунун өз ара аракеттенүүсүнүн айрым багыттары баса белгиленет – адамдын жана коомдун абалынын көрсөткүчтөрү, мамлекеттик органдардын алдындагы коомдук кеңештер, Элдик Курултай, коммерциялык эмес уюмдар сыяктуу айрым институттар аныкталган. Нормативдик жөнгө салуунун өзгөчөлүктөрү, мындай жөнгө салуунун айрым көйгөйлөрү, болгон тажрыйбаны эске алуу менен жүргүзүлүп жаткан реформалардын маанилүүлүгү каралат.

Негизги сөздөр: мамлекет, коом, мамлекеттик аппарат, мамлекеттик орган, жарандык коом, коомдук уюмдар.

Актуальность данной статьи определена рядом факторов, которые имеют не только важную законодательную регламентацию, но и правоприменительное значение, отражающие настроение общества к проводимым административным реформам. Наличие ряда инструментов и методов взаимодействия государственного аппарата и общества, их эффективная работа является залогом успеха функционирования органов государственной власти, в конечном итоге выполнения функций и задач, принятых на себя государством перед обществом. В статье освещаются отдельные направления взаимодействия общества и системы государственных органов – определены индикаторы состояния человека и общества, отдельные институты, как общественные советы при государственных органах, Народный курултай, некоммерческие организации. Рассмотрена специфика нормативной регламентации, некоторые проблемы такого регулирования, важность проводимых реформ с учетом имеющегося опыта.

Ключевые слова: государство, общество, государственный аппарат, государственный орган, гражданское общество, общественные организации.

The relevance of this article is determined by a number of factors that have not only important legislative regulation, but also law enforcement significance, reflecting the mood of society towards ongoing administrative reforms. The presence of a number of tools and methods of interaction between the state apparatus and society, their effective work is the key to the success of functioning of public

authorities, ultimately the fulfillment of the functions and tasks assumed by the state in front of society. The article highlights certain areas of interaction between society and the system of state bodies - indicators of the state of man and society, individual institutions, such as public councils under state bodies, the Kurultai, non-profit organizations, are identified. The specifics of normative regulation, some problems of such regulation, the importance of ongoing reforms, taking into account existing experience, are considered.

Key words: state, society, state apparatus, state body, civil society, public organizations.

Деятельность государственных органов власти, уполномоченных должностных лиц (факт существования и функционирования государственного аппарата) – реализация государственных функций, как многокомпонентного, поливекторного направления, по решению задач, детерминирующего назначение государства в жизни общества. Как видим, конечным бенефициаром выступает человек и гражданин.

В соответствии с ч.2 ст.2 Основного закона Кыргызстана, принципами народовластия являются [1]:

- вся полнота власти принадлежит народу;
- защита прав и свобод человека и гражданина;
- свободный, реальный доступ для управления дел государства и общества.

К тому же, согласно ч.1 ст.23 Конституции Кыргызстана, права и свободы человека – это высшая ценность Кыргызской Республики. Сущность, содержание функционирования всех государственных органов власти, муниципальных органов, их должностных лиц определяются правами и свободами человека [1].

В этой связи, важным является насколько государство в лице своих органов выполняет возложенные задачи, а также вопросы по оптимизации и эффективности инструментов взаимодействия государственных органов власти и общества, подотчетности первых последним.

В настоящее время мировой практике известны ряд индикаторов по определению состояния человека и гражданина в государстве. Отдельные из них признаются и рассматриваются государством в качестве поставленной цели. Так, согласно задаче 6.5 Национальной стратегии развития Кыргызской Республики

на 2018-2040 годы, к 2023 году, Кыргызстан должен войти в топ 30 государств в соответствии с Глобальным индексом счастья [2].

«Глобальный индекс счастья» («Международный индекс счастья», «Всемирный индекс счастья»), предложенный и осуществляемый британским центром исследований New Economic Foundation показателем рейтинга стран по уровню счастья [3].

Данный индикатор построен на анализе возможности страны по построению счастливой жизни своим гражданам, в том числе эффективности использования экономического потенциала государства и природно-ресурсных богатств.

По состоянию на 2021 год, Кыргызстан занимает 25 место с индексом счастья 53,7 (Казахстан занимает 118 место с индексом 38,6; Узбекистан 24 (54,1); Таджикистан 17 (55,2); Российская Федерация 131 (34,9)) [3]. Как видно, уже идет реализация задачи 6.5 Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы.

Другим важным индикатором является Индекс гражданств мира, осуществляемый британской компанией Henley & Partners. Данный Индекс построен на 2 показателях – внутренний (человеческое развитие, экономическая мощь, мир и стабильность) и внешний (разнообразие свободы проживания, вес свободы проживания, разнообразие свободы передвижений, вес свободы передвижений), объединяющих в себя 7 факторов. К странам с очень высоким качеством гражданства относятся индекс свыше 75%, высоким от 50% до 74,9%, средним от 35% до 49,9%, низким от 20% до 34,9%, очень низким – от 19,9 и ниже [4].

В указанном рейтинге на 2018 год, Кыргызская Республика занимает 102 место (30,6%), Республика Казахстан 84 (35,7%), Республика Узбекистан 109 (29,3%), Республика Таджикистан 114 место (27,9%), Российская Федерация 62 место (42%) [4].

Следующим индикатором является Индекс социального прогресса, осуществляемый исследовательским проектом Social Progress Imperative, направленный на определение социального благополучия в той или иной стране. Данный Индекс предполагает собой комбинацию результатов анкетного опроса, мнений экспертов, статистических данных, представленных международными организациями. Критериями определения Индекса социального прогресса являются основные потребности человека (еда, доступ к воде и т.п.), основы благополучия человека (доступ к образованию, медицине и т.п.), возможности развития человека (возможность реализации гражданских прав и свобод) [5].

По состоянию на 2022 год, Кыргызстан занимает 83 место с индексом социального прогресса 67,23 (Казахстан занимает 65 место с индексом 71,21; Узбекистан 91 (66,12); Таджикистан 120 (56,05); Россия 59

(71,9)) [5].

Еще один индикатор - Индекс человеческого развития, осуществляемый Программой развития Организации Объединённых Наций, определяемый множеством факторов экономического, социального, политического, экологического характеров.

В указанном рейтинге на 2021-2022 год, Кыргызская Республика занимает 118 место, Республика Казахстан 56, Республика Узбекистан 101, Республика Таджикистан 122 место, Российская Федерация 52 место [6].

Отметим, что показатели Кыргызстана относятся к среднему уровню Индикатора человеческого развития, а Российской Федерации и Республики Казахстан – к высокому уровню.

Следующий индикатор – Качество государственного управления, осуществляемый Группой Всемирного банка по определению эффективности государственного управления. Данный Индикатор построен на основе 6 показателей (0 – самый низкий, 100 – самый высокий по рангу):

- Voice and Accountability - значимость голоса населения и подотчетности органов государственной власти (на 2021 год - Кыргызстан 32,37);

- Political Stability and Absence of Violence – политическая стабильность и отсутствие насилия (на 2021 год - Кыргызстан 31,13);

- Government Effectiveness - эффективность функционирования уполномоченных органов власти (на 2021 год - Кыргызстан 25,96);

- Regulatory Quality - качество нормативной правовой базы по регулированию сферы экономики (на 2021 год - Кыргызстан 31,73);

- Rule of Law - верховенство закона, соблюдение и исполнение нормативных правовых актов (на 2021 год - Кыргызстан 14,42);

- Control of Corruption - контроль коррупции, наличие и влияние коррупции в сферах жизнедеятельности (на 2021 год - Кыргызстан 12,98) [7].

Примечательно, что общий рейтинг государств по указанным выше 6 критериям не представлен, правда можно ознакомиться с результатами индивидуально.

Исходя из данных Группы Всемирного банка, качество государственного управления в Кыргызстане находится на низком уровне.

Внутри Кыргызской Республики, одним из важных индикаторов деятельности государственных органов признается Индекс доверия населения, который отражает отношение общества к институтам государственной власти и местной власти. Правда, указанный Индекс отражает деятельность только государственных органов исполнительной ветви власти (в опроснике нет вопросов по деятельности главы государства), мэрий городов Бишкек и Ош, других муниципальных органов [8].

Рассматриваемый Индекс построен по определению личного доверия гражданина; уровня коррупции; а также удовлетворенности граждан деятельностью органами государственной власти и муниципальных органов.

Определение «доверия населения» осуществляется на основе анкетного опроса граждан Кыргызской Республики от 18 до 75 лет, проводимого Национальным статистическим комитетом Кыргызской Республики.

Так, за первое полугодие 2022 года сводный показатель Индекса доверия населения составил 33,3 балла (из 100 возможных).

При этом, за указанный период, наивысший показатель доверия у Аппаратов полномочных представителей Президента Кыргызской Республики в областях 49,4 (из 100 возможных), самый низкий у Министерства здравоохранения 20,9 [9].

Представленный результат показывает, что даже у лидера по Индексу доверия населения не набирается половины голосов опрошенных респондентов.

Значимым аспектом взаимодействия общества и государственных институтов является цифровизация – оказываемых государственных услуг, подотчетность государственных органов власти, идентификация стейкхолдеров всего процесса.

Так, в настоящее время разрабатывается проект Цифрового кодекса Кыргызской Республики, который направлен, прежде всего, на упрощение процедур получения государственных услуг гражданами [10]. Правда в соответствии с Указом Президента «О неотложных мерах по активизации внедрения цифровых технологий в государственное управление Кыргызской Республики», главный исполнительный орган страны должен был до 1 мая 2021 года подготовить и внести на рассмотрение в парламент проект данного кодекса. А Министерство цифрового развития Кыргызской Республики планирует презентовать проект Цифрового кодекса в декабре 2022 года [11].

Тем не менее, это уникальный документ, не имеющий аналогов в регионе, направленный на регламентацию цифрового управления.

Одним из методов участия граждан в деятельности институтов власти признается создание общественных советов.

В соответствии с Законом Кыргызской Республики «Об общественных советах», общественными советами признаются органы консультативно-наблюдательного характера, осуществляющие общественный мониторинг безвозмездно, состоящие из представительной гражданского общества, отбираемых в конкурсном порядке [12].

Практически во всех министерствах и ведомствах были созданы общественные советы. Особенностью данного института явилось быть неким мостом

между обществом и государственным органом власти. То есть, с одной стороны, донести до уполномоченного органа проблемы граждан, с другой – выступать защитником государственного органа, его должностных лиц.

Так, в начале 2022 года Кабинет Министров Кыргызской Республики инициировал реформы в пенсионной сфере. К примеру, предлагалось исключить выплаты по пенсионным надбавкам, работающим сотрудникам милиции, вышедшим на пенсию досрочно при 20 летней выслуге. Общественный совет Министерства внутренних дел начал активно защищать таких сотрудников (многие из них в силу специфики профессиональной деятельности не могут выразить свою позицию), выступая в СМИ, общественных слушаниях [13].

Однако, существует также ряд проблем при осуществлении деятельности представленного института.

В частности, не во всех ведомствах работа общественных советов ведется на должном уровне, законодательно четко не регламентирован порядок взаимодействия с государственными органами, а также ответственности самих членов такого института. На наш взгляд, необходимо внести соответствующие изменения в нормативную правовую базу.

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, общественно-представительным собранием выступает – Народный Курултай, обладающий полномочиями дачи предложений по освобождению от должности руководителей исполнительных органов власти (ст. 70), права законодательной инициативы (ст. 85), входят в Совет по делам правосудия (ст. 96) [1].

Согласно ст. 7 Основного закона Кыргызстана, формирование и функционирование Народного Курултая определяются Конституцией и конституционным законом [1].

17 мая 2022 года в парламент внесен проект Конституционного закона «О народном Курултае», однако он был отклонен. Тем не менее, главой государства издан Указ «О созыве Народного Курултая», согласно которому 25 ноября 2022 года будет проведен такой Курултай, а также Приложением 2 данного Указа закрепляется Временное положение о Народном Курултае [14].

Важным инструментом взаимодействия общества и органов государственной власти выступают некоммерческие организации, часто именуемые как неправительственные организации.

По состоянию на 1 января 2022 года в Кыргызстане зарегистрировано 22 689 общественных объединений и организаций, в том числе – 323 политических организаций, 1717 объединений коммерческих и предпринимательских организаций, 805 профессиональных союзов [15].

В обществе сложилось двойное отношение к неправительственному сектору. С одной стороны, такие организации выполняют отдельные функции государства (при нехватке республиканского бюджета, государство порой не в состоянии в полной мере выполнять возложенные задачи), с другой – финансирование подобных мероприятий осуществляется в основном зарубежными институтами, что вызывает ряд вопросов. Многими некоммерческими организациями проделана немалая работа по различным сферам жизнедеятельности общества и государства, в том числе исследовательская работа, подготовка документов, выявление проблем правового регулирования и т.п. Однако, в Кыргызстане отсутствует единый реестр результатов деятельности некоммерческих организаций, и порой единственными бенефициарами всего выступают только доноры, а уполномоченные органы порой не в курсе даже проводимых мероприятий. На наш взгляд, государственным органам необходимо координированно вести работу с некоммерческими организациями.

Таким образом, можем констатировать, что:

1) Права и свободы человека и гражданина является главным вектором деятельности государственного аппарата в целом;

2) Существует ряд методов взаимодействия общества и системы государственных органов, как устоявших, так и новых внедряемых;

3) Необходимо вести работу не только в сфере принятия нормативного правового акта, но и надлежащего исполнения.

Литература:

1. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года [Электронный ресурс]: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/112213?cl=ru-ru> (дата обращения: 18.10.2022)
2. Указ Президента Кыргызской Республики «Национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018-2040 годы» от 31 октября 2018 года УП № 221 [Электронный ресурс]: <https://www.gov.kg/ru/programs/8> (дата обращения: 18.10.2022)
3. Рейтинг стран мира по индексу счастья [Электронный ресурс]: <https://happyplanetindex.org/hpi/>
4. Рейтинг стран мира по индексу качества гражданства [Электронный ресурс]: <https://www.nationalityindex.com/qni-rankings#>
5. Рейтинг стран мира по индексу социального прогресса [Электронный ресурс]: <https://www.socialprogress.org/>
6. Доклад о человеческом развитии 2021/2022: <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr-2021-22overviewrupdf.pdf>
7. Показатели качества государственного управления / World Bank Group: [Электронный ресурс]: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>
8. Положение об «Индексе доверия населения» к деятельности государственных органов исполнительной власти Кыргызской Республики, мэрий городов Бишкек и Ош, полномочных представителей Правительства Кыргызской Республики в областях и глав местных государственных администраций - акимов районов» утв. постановлением Правительства КР от 17 июня 2016 года № 329 [Электронный ресурс]: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/98563> (дата обращения: 19.10.2022)
9. Индекс доверия населения за I полугодие 2022 года [Электронный ресурс]: <http://www.stat.kg/media/files/29e28e3cfd8e-4834-a53f-b2fb10b98749.pdf>
10. Официальный портал Министерства цифрового развития Кыргызской Республики <https://digital.gov.kg/slider>
11. Указ Президента «О неотложных мерах по активизации внедрения цифровых технологий в государственное управление Кыргызской Республики» от 17 декабря 2020 года УП №64 [Электронный ресурс]: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/430271?cl=ru-ru> (дата обращения: 19.10.2022)
12. Закон Кыргызской Республики «Об общественных советах» от 24 мая 2014 года № 74 [Электронный ресурс]: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/205299> дата обращения: 19.10.2022)
13. Даутов Я. Нельзя оставлять милицию без соцподдержки и урезать от зарплаты пенсионные надбавки [Электронный ресурс]: http://mnenie.akipress.org/unews/un_post:24281
14. Указ Президента Кыргызской Республики «О созыве Народного Курултая» [Электронный ресурс]: https://www.preident.kg/ru/sobytiya/ukazy/23095_podpisan_ukaz_o_narodnom_kurultae (дата обращения: 19.10.2022)
15. Кыргызстан в цифрах. Статистический сборник [Электронный ресурс]: <http://stat.kg/media/publicationarchive/44510d56-a996-40dd-8ed9-e5a448888c00.pdf>