



УНИВЕРСИТЕТ  
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

ВЫСШАЯ ШКОЛА РАЗВИТИЯ

Институт государственного управления и политики

# Разработка политики в исполнительных органах государственной власти Кыргызской Республики

Чолпон Ногойбаева



ДОКЛАД №29, 2014 г.





УНИВЕРСИТЕТ  
ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПОЛИТИКИ

ДОКЛАД №29, 2014 г.

## **Разработка политики в исполнительных органах государственной власти Кыргызской Республики**

Чолпон Ногойбаева

### **Резюме**

В исследовании рассматривается практика принятия государственных решений, имеющих стратегический характер, центральными органами государственной власти и управления Кыргызской Республики. Основным фокусом работы стали институциональные рамки процесса разработки политики в различных министерствах и ведомствах КР, а также правительства в целом. Проведенный анализ дает определение ряда проблем и указывает на возможности перехода системы принятия правительственных решений от «системы, основанной на мнениях» к «системе, основанной на доказательствах», что повысит качество принимаемых правительством КР стратегических решений.

### **Ключевые слова**

процесс разработки политики, институциональный анализ, исполнительные органы власти, Кыргызская Республика

Коды JEL: H1, H8

Институт государственного управления и политики был основан в 2011 г. для содействия проведению систематических детальных исследований по ключевым вопросам социально-экономического развития Центральной Азии и выработке практических альтернатив государственной политики.

Данная работа подготовлена в рамках проекта «Инициатива по исследованиям и государственной политике», реализуемого при поддержке Центра исследований международного развития (International Development Research Center) и представительства Фонда Ага Хана в Канаде

Институт государственного управления и политики входит в состав Высшей школы развития Университета Центральной Азии. Университет Центральной Азии был основан в 2000 г. Президенты Республики Казахстан, Кыргызской Республики и республики Таджикистан и Его Высочество Ага-Хан подписали Международный Договор и Устав, учреждающие этот светский и частный университет; Договор и Устав ратифицированы парламентами стран и зарегистрированы в ООН. Университет строит одновременно три кампуса в Текели (Казахстан), Нарыне (Кыргызстан) и Хороге (Таджикистан), которые откроют свои двери для студентов и магистрантов в 2016 г.

Доклады Института государственного управления и политики представляют собой собрание оригинальных рецензируемых исследований по широкому кругу проблем социально-экономического развития, государственного управления и государственной политики в Центральной Азии.

## **Об авторе**

Чолпон Ногойбаева – эксперт в области институционального развития, в том числе анализа институтов гражданского общества и государства, систем политического и общественного устройства. Автор ряда исследовательских работ в сфере социально-экономического и культурного развития Кыргызстана, политических процессов в регионе Центральной Азии.

Чолпон Ногойбаева возглавляла аналитические отделы Аппарата Правительства Кыргызской Республики и Аппарата Президента КР, имеет многолетний опыт работы в международных организациях, входит в состав советов директоров международных и местных аналитических институтов.

Все права защищены © 2014  
Университет Центральной Азии  
улица Токтогула, 138  
Бишкек 720001  
Кыргызская Республика

Полную ответственность за все результаты, интерпретации и выводы, сделанные в данной работе, несет автор; они не обязательно отражают точку зрения Университета Центральной Азии

Текст и данные, приведенные в этой публикации, могут быть воспроизведены при условии надлежащего цитирования источника, из которого они взяты.

## Содержание

1. Методология исследования .....	4
2. Введение.....	5
3. Нормативно-правовое обеспечение разработки политики и принятия решений .....	7
4. Структурное и организационное обеспечение разработки политики .....	15
5. Цикл разработки и реализации политики: практика Кыргызстана .....	21
Заключение .....	29
Использованная литература .....	32

*Приложения доступны по адресу <http://www.ucentralasia.org/resources.asp?Nid=731>*

## Рисунки

Рисунок 1. Фазы разработки и реализации государственной политики.....	22
---	----

## 1. Методология исследования

Для проведения анализа процесса разработки политики в исполнительных органах власти Кыргызской Республики в рамках настоящего исследования были определены такие методы сбора и анализа информации, как кабинетное исследование и интервью с представителями центральных органов государственного управления, ответственными за разработку и принятие решений, а также экспертами в области государственного управления, имеющими практический опыт разработки политики.

В ходе проведения кабинетного исследования, которое представляло собой сбор и анализ данных, полученных ранее для целей, напрямую не связанных с настоящим исследованием, были проанализированы опубликованные результаты анализа функционирования отдельных органов государственного управления Кыргызской Республики; аналитические отчеты и оценки реализации национальных, государственных, правительственных программ и стратегий; отчеты международных организаций, программ и проектов, деятельность которых была направлена на проведение реформ в различных секторах экономики страны и системы государственного управления Кыргызстана.

Были изучены нормативно-правовые акты КР, регулирующие деятельность системы государственной власти и управления, в том числе Конституция Кыргызской Республики, Закон «О Правительстве Кыргызской Республики», Закон «О нормативно-правовых актах Кыргызской Республики», Указы Президента КР, Постановления Правительства КР, в том числе о Регламенте Правительства КР, Постановления Жогорку Кенеша КР. В качестве внутренних документов исполнительных органов государственного управления были проанализированы Распоряжения Премьер-Министра КР, Распоряжения руководителей Аппарата Президента КР и Правительства КР, приказы руководителей министерств и ведомств. Данные документы представлены в Приложении, доступном по адресу [www.ucentralasia.org/resources.asp?Nid=731](http://www.ucentralasia.org/resources.asp?Nid=731).

Источниками информации также стали интернет-ресурсы государственных органов, в частности сайты Правительства КР ([www.gov.kg](http://www.gov.kg)), Президента КР ([www.president.kg](http://www.president.kg)), парламента КР ([www.kenesh.kg](http://www.kenesh.kg)), министерства экономики ([www.mineconom.kg](http://www.mineconom.kg)), министерства финансов ([www.minfin.kg](http://www.minfin.kg)), министерства энергетики и промышленности ([www.energo.gov.kg](http://www.energo.gov.kg)), министерства юстиции ([www.minjust.gov.kg](http://www.minjust.gov.kg)), министерства внутренних дел ([www.mvd.kg](http://www.mvd.kg)), министерства иностранных дел ([www.mfa.kg](http://www.mfa.kg)), министерства образования и науки ([www.edu.gov.kg](http://www.edu.gov.kg)), министерства труда, занятости и молодежи ([www.mz.kg](http://www.mz.kg)), министерства социального развития ([www.mlsp.kg](http://www.mlsp.kg)), министерства культуры, информации и туризма ([www.minculture.gov.kg](http://www.minculture.gov.kg)), Государственной кадровой службы КР ([www.mkk.gov.kg](http://www.mkk.gov.kg)), сайты других министерств и ведомств.

К источникам информации следует отнести электронные и печатные ресурсы консалтинговых компаний, бизнес-ассоциаций, экспертных общественных организаций, проводивших исследования системы государственного управления Кыргызстана. Печатные государственные и частные издания, ведомственные периодические и специализированные выпуски стали источниками дополнительной информации при проведении данного исследования. В этой связи также необходимо упомянуть мето-

дические и учебные материалы, разработанные местными экспертами для руководителей и сотрудников министерств и ведомств КР при финансовой поддержке международных организаций.

Важная роль при проведении настоящего исследования принадлежала глубинному интервью с действующими и бывшими руководителями министерств и ведомств, руководителями структурных подразделений аппарата правительства и президента КР, а также экспертами в сфере государственного управления, которые имеют многолетний опыт разработки документов политики.

Выбор данного метода был обусловлен рядом причин, в том числе тем, что глубинное интервью как слабоструктурированная личная беседа с респондентами, давало возможность получить подробные ответы на задаваемые вопросы; апеллировать к персональному опыту лиц, обладавших уникальной информацией; затрагивать чувствительные проблемы процесса разработки политики, прояснять противоречивые моменты и получать сведения из первоисточника.

Одной из основных задач при проведении интервью стало получение информации об отношении к различным вопросам и проблемам разработки политики профессионалов, непосредственно участвовавших в подготовке и принятии большого количества государственных стратегических документов; государственных служащих и экспертов, которые детально знают внутреннюю машинерию процесса подготовки политики и являются составной частью системы принятия решений. Мнение такого рода специализированной, особой профессиональной группы стало важным для целей исследования и дало возможность уточнить причины существующих проблем и сформулировать предложения для дальнейшего развития демократического подхода к разработке государственной политики в процессе принятия решений на центральном уровне государственного управления КР.

## 2. Введение

Государственное управление современного Кыргызстана, как и большинства постсоветских стран, представляет собой смешанную модель, признающую демократические принципы верховенства права и защиты прав граждан, при которых государственные органы должны быть ориентированы в первую очередь на требования законов и интересы населения, и сохраняющую, одновременно, административную советскую парадигму, основанную на директивно-распорядительном управлении, нацеленном на интересы руководства и вышестоящих органов. Реализация принципов верховенства права и защиты прав граждан влечет за собой ответственность и подотчётность государственных служащих и их восприимчивость к проблемам жителей, которые становятся не только потребителями государственных услуг, но и активными партнерами государственных органов через свои объединения, представителей или напрямую. Смешанный характер системы государственного управления в Кыргызстане привел к признанию негосударственных институтов, как общественных, так и частных, в качестве партнеров государства, что оказало влияние на изменение системы в целом и на процесс принятия стратегических решений в особенности.

Проведение в последние два десятилетия в Кыргызстане программ реформирования системы государственной власти и управления, направленных на децентрацию политической и управленческой власти, создали условия для распространения новых подходов к принятию политико-управленческих решений, в том числе развитию анализа государственной политики, как инструмента анализа и согласования интересов в процессе разработки государственной политики. Первоначально новые подходы к формированию государственной политики активно поддерживались международными организациями, вовлекавшими в процесс подготовки общественно значимых решений местных экспертов, аналитиков, общественные организации и гражданских активистов. Благодаря совместным усилиям этих институтов процесс разработки политики в Кыргызской Республике стал беспрецедентно открытым для центральноазиатского региона и доступным для включения гражданского общества и бизнеса. В институционализации государственной политики важную роль сыграли правительство, парламент и президенты КР, принявшие нормативно-правовые акты, закрепившие и легитимизировавшие общественные обсуждения, проведение анализа регулятивного воздействия в сфере экономики и бизнеса и, что важно, имплементировавшие инструменты анализа государственной политики в процесс принятия решений внутри системы исполнительных органов власти.

Важным импульсом для трансформации стало изменение системы государственного и политического устройства Кыргызской Республики в 2010 году, когда с принятием новой Конституции был осуществлен переход к парламентско-президентскому способу правления, открывшему новые возможности для рассредоточения центров власти и углубления реформ. Конституция 2010 года определила ключевую роль исполнительных органов власти в процессе принятия государственных решений, провозгласила открытость, ответственность и подотчетность всех уровней государственного управления перед гражданами, дав, таким образом, новый толчок для расширения уже стартовавших реформ.

На нынешнем этапе ключевая роль отводится самим государственным органам власти и управления, которые начинают осознавать изменения функциональных императивов, столкнувшись с трудностями и неэффективностью использования исключительно административных механизмов в усложнившейся системе устройства общества и государства. Центральные органы управления, правительство и министерства на собственном опыте ощутили так называемый «эффект пустого рычага воздействия»<sup>1</sup>, при котором ограничения управленческих механизмов центра порождают лакуны, заполнить которые в состоянии самоорганизующиеся общественно-государственные или общественные образования, действующие на основе координации. Определяющая роль государственных органов в таком объединении признается всеми сторонами, однако каждая сторона нуждается в других партнерах по взаимодействию, поскольку ни одна из них в отдельности не обладает всем набором знаний, умений и ресурсов, необходимых для решения существующих социально-экономических проблем. В этих условиях насущной задачей государственных органов становится использование возможностей предоставляемых государственной политики при разработке и принятии

<sup>1</sup> Rhodes R.A.W. (2003). The New Governance without Government. Understanding Governance Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Maidenhead. Open university Press. Pp. 46–63.



стратегических решений, тем более, что уже накоплен определенный потенциал в этой сфере самим государством.

Вызовом для системы государственного управления КР остается включение государственной политики в процесс профессиональной подготовки государственных служащих. К сожалению, в настоящее время в Кыргызской Республике высшие учебные заведения не имеют в своем арсенале полноценные программы по разработке и принятию государственной политики, включая методы анализа, хотя в течение ряда лет отдельные краткосрочные курсы обучения, посвященные процессу принятия стратегических решений, в республике проводились.

Нет сомнений, что адекватный ответ на существующие вызовы потребует от системы государственной власти и управления КР не только создания институциональных рамок в виде норм, закрепленных в законодательстве, но и структурных, организационных изменений внутри центральных органов управления. Помимо этого, изменения должны будут затронуть процессы межведомственных согласований и методов принятия решений правительством КР. Не останутся в стороне вопросы содержания деятельности государственных служащих, их функциональные обязанности и квалификационные требования к ним. Все перечисленные и многие другие вопросы были обозначены в данном исследовании, рассматривавшем практику разработки и принятия политики в исполнительных органах государственной власти в Кыргызской Республике.

### **3. Нормативно-правовое обеспечение разработки политики и принятия решений**

Нормативно-правовая база разработки политики и принятия стратегических государственных решений в КР претерпевает в последние годы интенсивные изменения, что обусловлено в значительной степени трансформацией системы государственного и политического устройства Кыргызской Республики и переходом от авторитарного президентского метода управления к парламентско-президентскому, при котором ключевую роль в процессе принятия решений начинает играть правительство КР. Поддержка реформ системы государственного управления на центральном и местном уровнях, оказываемая международными организациями и затрагивающая в той или иной мере подготовку стратегических документов, оказала ощутимое влияние на разработку и принятие нормативно-правовых актов, регулирующих развитие отдельных секторов экономики и общества, а также страны в целом.

Основополагающим законом, определившим место, роль и значение системы государственной власти и управления в Кыргызстане, включая нормы, обеспечивающие формирование политики, является Конституция Кыргызской Республики, принятая на референдуме в июне 2010 года. Особенностью принятого основного закона стало создание реальных механизмов защиты прав человека и политического многообразия, а также обеспечение подотчетности всех органов власти перед обществом.

Конституция КР в нескольких главах определяет открытость, ответственность и подотчетность всех уровней государственного управления перед гражданами. Так, в

ст. 3 раздела первого перечисляются основные принципы государственной власти, среди которых принцип «открытости и ответственности государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа». Эта же статья в пункте 2 вводит принцип «разделения государственной власти», ставший основой для последующих нормативных актов, определяющих ответственность органов исполнительной власти.

Ст. 33 раздела второго, главы второй наделяет граждан правом получать информацию о деятельности государственных органов и гарантией доступа к информации, находящейся в ведении государственных органов. В пункте 3 данной статьи говорится, что «Каждый имеет 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. Пункт 4 определяет, что «Каждому гарантируется доступ к информации, находящейся в ведении государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Порядок предоставления информации определяется законом».

Ст. 52 главы третьей в своем первом пункте устанавливает право граждан «участвовать в обсуждении и принятии законов и решений республиканского и местного значения». Это право стало фундаментальным основанием для демократизации процесса принятия государственных решений и открыло возможность для представителей гражданского общества и бизнес-ассоциаций активно включиться в обсуждение готовящихся решений и высказывать свою точку зрения на качество политических документов (policy papers).

Пункт третий вышеуказанной статьи наделил граждан правом участия в формировании республиканского и местных бюджетов и, что важно, правом на информацию о фактически расходуемых государственных средствах. Так, в пункте 3 говорится «Граждане имеют право участвовать в формировании республиканского и местных бюджетов, а также получать информацию о фактически расходуемых средствах из бюджета».

В разделе пятом «Исполнительная власть Кыргызской Республики» определяется порядок формирования стратегических документов, в частности программы правительства КР, которая должна найти отражение во всей последующей деятельности ключевого коллегиального исполнительного органа государства. В пунктах .1–4 статьи 84 говорится о том, что «кандидат на должность Премьер-министра вносит в Жогорку Кенеш программу, структуру и состав Правительства».

Статья 85 в пункте 2 вводит норму подотчетности правительства перед парламентом страны, определяя, что «Премьер-министр ежегодно представляет в Жогорку Кенеш отчет о работе Правительства». Эта норма открывает возможности для внедрения в практику работы органов исполнительной власти КР так называемого цикла разработки политики, который содержит такие важные этапы, как мониторинг и оценка реализации принятых стратегических решений.

Нормы Конституции Кыргызской Республики получили свое развитие и уточнение в ряде законов КР, в том числе в Конституционном Законе «О Правительстве Кыргызской Республики», статья 4 которого определяет, что:

«1. При осуществлении своих полномочий Правительство руководствуется программой деятельности, утвержденной Жогорку Кенешем.

2. Программа деятельности Правительства (далее – программа) является основной государственной политики Правительства.»

В программе, представленной на утверждение Жогорку Кенешу кандидатом на должность Премьер-министра, определяются основные направления внутренней политики государства. В программе отражаются текущее состояние, основные приоритеты и проблемы развития страны; цели и задачи; сроки и финансовое обеспечение реализации программы; ожидаемые результаты.

«3. В течение 30 дней до официального опубликования программы Правительство уточняет финансовое обеспечение программы, в свете реализации полномочий, установленных статьей 10 настоящего конституционного Закона, с учетом предвыборных программ партий, вошедших в парламентское большинство, разрабатывает систему мероприятий по ее реализации.

4. Программа может быть изменена в ходе деятельности Правительства. Предложение об изменении программы инициируется Премьер-министром, рассматривается и утверждается постановлением Жогорку Кенеша».

Определяя полномочия правительства республики, закон в статье 10 наделяет высший исполнительный орган правом и обязательством утверждать «концепции и программы развития в реализацию программы Правительства», утвержденной парламентом страны.

Закон также позволяет правительству использовать такие инструменты разработки политики, как рабочие группы и другие совещательные органы, создавая которые правительство может получить дополнительные интеллектуальные ресурсы «для подготовки предложений, связанных с развитием отраслей экономики или сфер государственного управления, разработки проектов решений Правительства и рассмотрения разногласий по ним, а также для выполнения отдельных поручений Правительства могут создаваться комиссии и рабочие группы Правительства » (статья 15 закона «О Правительстве Кыргызской Республики»).

Статья 25 закона дает определение министерствам и государственным комитетам, как основным органам, ответственным за реализацию государственной политики в различных областях. Пункты 2 и 3 вводят следующие нормы:

«2. Министерство – государственный орган исполнительной власти, реализующий государственную политику и осуществляющий управление в соответствующей сфере деятельности.

3. Государственный комитет – государственный орган исполнительной власти, реализующий государственную политику и осуществляющий межотраслевую координацию в соответствующей сфере деятельности».

Статья также вводит в нормативный ряд механизмы повышения прозрачности принятия решений органами исполнительной власти и создает условия для общественных организаций и отдельных граждан в получении доступа к обсуждению готовящихся решений. Так, пункт 6 статьи 25 определяет, что «при министерствах, государственных комитетах, в целях взаимодействия государственного органа и гражданского общества по повышению прозрачности процедур принятия и реализации решений, могут создаваться общественные наблюдательные советы. В состав общественного наблюдательного совета входят представители научных кругов, бизнес-ассоциаций, профессиональных и отраслевых союзов, экспертного сообщества из сфер, сопряженных с деятельностью государственного органа». Учет общественного мнения «при принятии решений, затрагивающих права и свободы человека и гражданина» вменяется статьей 40-й уже упомянутого закона. Данная норма уже используется кыргызскими правозащитными и другими общественными организациями, активно включенными в обсуждение документов политики.

Закон «О нормативно-правовых актах Кыргызской Республики» играет важную роль в нормативном обеспечении разработки политики и принятии решений, поскольку налагает обязательства на разработчиков стратегических решений, влияющих на развитие предпринимательской деятельности, проводить анализ регулятивного воздействия согласно методике, утвержденной правительством КР. Основой утвержденной методики является анализ затрат и выгод (cost-benefit analysis), позволяющий рассчитать экономические последствия принятого решения, определить риски введения той или иной политики и сделать выбор в пользу оптимального варианта политики на основе сделанных расчетов.

Статья 19 «Анализ регулятивного воздействия проекта нормативного правового акта» определяет, что:

- « 1. Проекты нормативных правовых актов, направленных на регулирование предпринимательской деятельности, подлежат анализу регулятивного воздействия в соответствии с методикой, утвержденной Правительством.
2. Анализ регулятивного воздействия осуществляется и обеспечивается разработчиком нормативного правового акта.
3. Проект нормативного правового акта подлежит отклонению в случае непредставления разработчиком обоснования, подготовленного на основе анализа регулятивного воздействия».

Введение статьи 19 в текст закона позволило закрепить обязательность аналитического обеспечения готовящихся решений, хотя область применения на сегодняшний день ограничивается только сферой регулирования предпринимательской деятельности. Тем не менее, пункт 3 данной статьи, прямо запрещающий рассмотрение проекта

нормативного акта, при подготовке которого не использовался анализ регулятивного воздействия, подтолкнул министерства и ведомства к использованию методов анализа государственной политики, что должно сказаться на качестве принимаемых решений.

Другой важной статьей Закона «О нормативно-правовых актах Кыргызской Республики» является статья 22, которая вводит в процесс разработки политики необходимость проведения обсуждений посредством размещения проекта нормативно-правового акта на электронных ресурсах или в печатных изданиях. «Проекты нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих интересы граждан и юридических лиц, а также проекты нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, подлежат общественному обсуждению посредством размещения на официальном сайте нормотворческого органа. По решению нормотворческого органа, в случае отсутствия у нормотворческого органа официального сайта, а также в случаях, предусмотренных законом, опубликование нормативных правовых актов производится в средствах массовой информации». Причем, если статья 19 оговаривает проведение анализа сферой предпринимательской деятельности, то статья 22 говорит о государственных решениях, затрагивающих интересы граждан и юридических лиц, что многократно расширяет круг групп интересов, включая и защитников прав человека и природы, и представителей уязвимых слоев населения, и гражданских активистов, отстаивающих политические свободы граждан страны. Благодаря широкому применению данной нормы в Кыргызстане закрепилась практика опубликования проектов нормативных правовых актов на сайтах государственных органов. Однако проблематичным остается получение обратной связи от нормотворческого органа, поскольку закон не обязывает разработчиков политики информировать население о принятии или не принятии рекомендаций и предложений к опубликованному проекту решения. Статья 23 детализирует пункты предыдущей статьи и определяет срок общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов не менее чем один месяц.

Особое место в ряду нормативных документов занимает Регламент Правительства Кыргызской Республики, утвержденный постановлением правительства КР 26 января 2011 года за номером № 28, поскольку именно этот документ регулирует организацию работы правительства как высшего исполнительного органа государственной власти, ответственного за принятие подавляющего большинства стратегических решений. Регламент включает в себя детальное описание процесса подготовки и принятия решений коллегиальным органом, в том числе порядок внесения проектов актов на рассмотрение правительства, оформление решений, принятых на заседаниях правительства, порядок исполнения поручений правительства и Премьер-министра, процедуры контроля за исполнением решений и т.д.

Интерес, с точки зрения исследования процесса разработки политики в практике работы правительства Кыргызстана, представляет пункт 67 Регламента, которой оговаривает необходимость проведения анализа государственной политики при подготовке проектов решений. «Представленные в Правительство на рассмотрение проекты решений должны содержать исчерпывающий анализ и объективную оценку положения дел по данному вопросу, ставить перед исполнителями четко сформулированные цели и задачи с учетом имеющихся трудовых, материальных и финансовых ресурсов, долж-

ны быть изложены точно, последовательно и кратко, с указанием при необходимости сроков исполнения, представления информации и отчетов, конкретных исполнителей (министерств, государственных комитетов, административных ведомств, иных органов исполнительной власти, а также структурных подразделений Аппарата Правительства, на которые возлагается осуществление контроля). При этом проект нового решения по одному и тому же вопросу может быть внесен только тогда, когда выполнены ранее принятые решения либо возникли дополнительные обстоятельства».

Регламент также определяет функции структурных подразделений аппарата правительства КР при подготовке решений, на которые возлагается обязанность проведения экспертизы проектов документов. Исходя из содержания пункта 98, можно говорить о наличии в системе подготовки решений двух уровней обоснования и отбора вариантов решений, поскольку «подготовка проектов актов к рассмотрению включает составление экспертного заключения соответствующих структурных подразделений, подготовку проекта протокола рассмотрения вопроса (при необходимости) и оформление документов для подписания. Экспертное заключение соответствующего структурного подразделения Аппарата Правительства на проект акта должно содержать оценку соблюдения требований настоящего Регламента при внесении проекта акта, соответствия законодательству Кыргызской Республики и ранее принятым решениям Правительства, полноту представленных расчетов, обоснований и прогноза социально-экономических, финансовых и иных последствий реализации предлагаемого решения». Следует заметить, что для проведения экспертизы расчетов и прогноза социально-экономических последствий предлагаемого решения сотрудники аппарата правительства должны обладать набором знаний и навыков *policy analysis*, как, впрочем, и сотрудники министерств-разработчиков стратегических решений.

Существенный вклад в развитие стандартов *public policy* в Кыргызстане и их применение в процессе подготовки и принятия государственных решений внесли Указы Президента Кыргызской Республики. Особенно важную роль этот тип нормативно-правовых актов играл до принятия Конституции 2010 года, изменившей соотношение властных полномочий между Президентом, Парламентом и Правительством КР.

Среди Указов Президента Кыргызской Республики стоит отметить Указ № 236 от 11 мая 2006 года, который был принят в «целях дальнейшего реформирования системы государственного управления, расширения, нормативного закрепления и внедрения в практику форм взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества (форматы и процедуры общественной политики) в Кыргызской Республике, а также совершенствования системы подготовки и принятия решений по вопросам государственного управления, учитывающей интересы всех слоев общества». Данный документ утратил силу в сентябре 2011 года в связи с принятием изменений и дополнений в другие вышеупомянутые нормативные акты, но он сыграл свою роль в расширении доступа общественных организаций к обсуждению проектов государственных решений. С этой же целью был принят Указ Президента КР от 8 мая 2007 года УП № 240 «О реализации Закона Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики»». Указ подкрепил нормы закона КР и обязал органы исполнительной власти информировать население

о готовящихся стратегических решениях, а также предоставлять информацию о реализации правительственных и иных государственных программ, стратегий и планов.

Указ Президента КР № 435 «О совершенствовании государственной политики в области регулирования предпринимательской деятельности» от 9 декабря 2008 года закреплял применение анализа регулятивного воздействия, методика которого была утверждена Постановлением Правительства КР от 20 декабря 2007 года № 603 «О методике анализа регулятивного воздействия (АРВ) нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства».

Указ Президента КР от 5 марта 2011 года УП № 56 О внесении изменений и дополнения в Указ Президента Кыргызской Республики «О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом» от 29 сентября 2010 года ввел в правовую базу процесса подготовки стратегически важных решений инструмент согласования интересов, которым должны были стать общественные наблюдательные советы при центральных органах государственного управления. Деятельность данных советов вызывает достаточно противоречивые оценки со стороны лиц, принимающих решения, и представителей общественных организаций, однако, учитывая тот факт, что наблюдательные общественные институты способствовали повышению информированности граждан о деятельности государственных органов, можно высказать осторожный оптимизм относительно эффективности этого инструмента в будущем.

Рассматривая Постановления и Распоряжения Правительства КР, принятые для реализации названных выше законов, надо отметить уже упоминавшееся Постановление Правительства КР от 20 декабря 2007 года № 603 «О методике анализа регулятивного воздействия (АРВ) нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства», Распоряжение Правительства КР от 13 июня 2008 года № 281-р – «Об образовании Межведомственной комиссии по проведению оптимизации нормативной правовой базы регулирования предпринимательской деятельности», а также Постановление Правительства КР от 26 января 2011 года № 28 «О Регламенте правительства Кыргызской Республики», Распоряжение Премьер-Министра КР от 20 сентября 2011 года № 432 и «Регламент работы с документами Аппарата Правительства Кыргызской Республики». Перечисленные документы детализируют нормы законодательства, определяют последовательность процесса прохождения проектов решений, оговаривают зоны ответственности различных исполнительных органов и их структурных подразделений и т.д.

Постановление Правительства КР от 9 июля 2013 года «Об утверждении типового регламента взаимодействия государственных органов исполнительной власти по реализации смежных функций» вводит в систему принятия стратегических государственных решений нормы согласования мнений различных органов государственного управления при подготовке документов политики, которые затем утверждаются Постановлениями или Распоряжениями правительства КР или направляются в Жогорку Кенеш КР в качестве проектов законов. Существование и регламентация подобного механизма тем более важна, что на практике большая часть решений правительства принимается путем согласования, а не прямых дискуссий на заседаниях членов

кабинета. В целом, все указанные выше типы нормативных правовых актов определяют требования к процессу принятия решений и документам политики, таким образом, устанавливая стандарты и процедуры формирования государственной политики развития в Кыргызстане.

Одним из основных выводов проведенного анализа нормативно-правовой базы стало заключение о том, что существующее на сегодняшний день нормативное обеспечение минимально достаточно для дальнейшего развития целостной системы разработки, принятия, реализации, мониторинга и оценки документов политики, включая все фазы данного процесса. Безусловно, это потребует внесения изменений и дополнений в ряд нормативно-правовых актов, скорее всего, Постановлений правительства КР и поставит на повестку дня необходимость дополнительного обучения государственных служащих, функционально задействованных в подготовке решений. Что в свою очередь актуализирует необходимость создания специальных теоретических и практических учебных материалов, разработки программ и организации процесса обучения.

Изменения должны коснуться и процедурных вопросов процесса принятия решений, в частности, изменения сроков подготовки проектов решений, которые определяются пунктом 98 Регламента Правительства КР, в сторону увеличения, что даст возможность разработчикам проводить анализ затрат и выгод самостоятельно или привлекать для проведения анализа экспертов. Ныне существующие нормы, например, не более 10 рабочих дней для проекта распоряжения правительства, не более 14 рабочих дней для проекта постановления и не более 20 рабочих дней для проекта закона, практически не оставляют возможности для проведения качественного анализа для обоснования оптимального варианта решения.

Для расширения практики использования анализа затрат и выгод возможны внесения дополнений в пункт 114 Регламента правительства КР, которые позволят не ограничиваться пределами методики анализа регуляторного воздействия и сферой предпринимательства. В этом же пункте можно ввести требования к справке-обоснованию, прилагаемой к проекту решения, что позволит включить стандарты анализа государственной политики как обязательные для подготовки проектов документов.

Внедрение методов государственной политики также представляется возможным через разработку подзаконных нормативных актов, например, постановления или распоряжения правительства КР для исполнения Закона «О нормативно-правовых актах Кыргызской Республики», где в статье 20-й уже присутствует требование о проведении научной экспертизы, но не разъясняется методика ее проведения. Документ «Методика проведения научной экспертизы анализа государственной политики», созданный на основе уже имеющихся у Университета Центральной Азии разработок и адаптированный к требованиям местного законодательства, мог бы стать следующим последовательным шагом в укоренении аналитической составляющей процесса принятия решений в Кыргызстане. Надо добавить, что внесенные Жогорку Кенещем КР в феврале 2014 года дополнения к статье 20-й уже упомянутого закона открывают возможности для аккредитации «независимых экспертов (физических и юридических лиц) на право осуществления специализированных видов экспертиз», проводимых уполномоченными государственными органами, что расширяет перспективы



использования как методов policy analysis, так и мониторинга и оценки при принятии и реализации политики.

Вместе с тем, следует принимать во внимание, что внедрение всего комплекса public policy невозможно исключительно только через изменение законодательства КР, поскольку у такого рода норм существуют собственные внутренние ограничения. Не случайно в ходе интервью государственные служащие и независимые эксперты подчеркивали, что нормативно-правовые акты могут регулировать процедурную сторону процесса подготовки политических документов, вплоть до требований к размеру шрифта, например, но отнюдь не их содержание. Качество, глубина анализа, степень проработки проблем обеспечиваются не столько законодательными нормами, сколько уровнем профессиональной подготовки государственных служащих, их знаниями и умениями, навыками и традициями, которые закладываются в высшей школе. Существует предел нормирования, к тому же массовое неисполнение требований законодательства делает контроль за их исполнением слишком затратным.

#### 4. Структурное и организационное обеспечение разработки политики

Очевидно, что при исследовании современного процесса принятия решений в системе государственного управления Кыргызской Республики необходимо уделить внимание структурам, обеспечивающим разработку политики и лицам, органам, принимающим решения. Законодательство Кыргызстана определило участников процесса принятия решений, наделив их властными полномочиями, определив их основные функции и установив порядок прохождения проектов решений. В зависимости от типа принимаемого решения оно утверждается персонально руководителями органов исполнительной власти, например, министрами или директорами государственных агентств, служб, или коллективными органами, в первую очередь, правительством КР.

Роль правительства республики многократно возросла после принятия Конституции 2010 года, которая перераспределила властные полномочия, наделив правительство реальными властно-управленческими рычагами. Благодаря произошедшим изменениям правительство КР стало лидирующим органом в принятии решения, хотя определенная зависимость от президента КР и его аппарата продолжает сохраняться, особенно в ситуации, когда Президент, Премьер-министр и Спикер парламента являются выходцами из одной партии. Тем не менее, можно говорить о том, что правительство в последние годы более самостоятельно при принятии тех или иных решений. Являясь высшим органом исполнительной государственной власти, правительство возглавляет единую систему органов исполнительной власти и руководит их деятельностью. В состав правительства входят Премьер-министр, первый вице-премьер-министр, вице-премьер министры, министры и председатели государственных комитетов. На сегодняшний день в правительстве КР 22 члена, помимо Премьер-министра и первого вице-премьер-министра, 3 вице-премьер министра, руководитель аппарата правительства в ранге министра, 15 отраслевых министров и один председатель государственного комитета. При правительстве образованы 7 государственных агентств, 10 государственных служб, 3 фонда и 2 государственных инспекции. В семи регионах страны от имени правительства выступают полномочные представители. Прави-

тельство является коллегиальным органом, что предопределяет порядок прохождения документов политики и процедуры принятия решений.

Стратегические документы или документы политики, такие как национальные, государственные межотраслевые концепции и программы в практике Кыргызстана утверждаются указами Президента КР, как главы государства, что не мешает правительству республики разрабатывать данные документы и согласовывать их с аппаратом Президента. Секторальные или отраслевые программы, стратегии, концепции принимаются правительством коллегиально и утверждаются, как правило, Постановлениями правительства КР. Постановления правительства также вводят в действие Планы мер, Планы первоочередных действий и иные планы реализации (Action plan), разработанные для имплементации документов политики.

Усиление роли правительства при принятии решений поставило на повестку дня необходимость внесения изменений в процедуры и полномочия, с тем чтобы сфокусировать деятельность высшего органа управления на стратегических решениях. По мнению действующих и бывших руководителей государственных органов управления, опрошенных в ходе проведения данного исследования, правительство КР ежегодно принимает около 1000 постановлений, а также распоряжения по широкому кругу вопросов. Одновременно правительство является основным разработчиком проектов законов, поступающих на рассмотрение Жогорку Кенеша КР.

По некоторым данным до 70 % общего числа проектов законов направляется в парламент страны правительством. Принимая во внимание данную информацию и собственный опыт подготовки проектов решений, следует признать тот факт, что количественный вал принимаемых высшим государственным исполнительным органом решений не может не сказаться на качестве подготовки документов, тщательности проведения экспертизы проектов решений и на процессе обсуждения членами правительства вариантов решений. Так, например, испытывая хронический дефицит времени, правительство все чаще использует такой механизм принятия решений, как письменное согласование мнений членов правительства.

Применение данного механизма детально регламентируется рядом процедурных документов, в первую очередь, регламентом правительства КР, и имеет свои преимущества. Однако отсутствие "face to face" дискуссии, в ходе которой члены правительства могли бы высказать аргументы «за» и «против» предлагаемого решения, убедить оппонентов в оптимальности вынесенного на обсуждение решения, предложить альтернативный вариант решения или способа его реализации, лишает не только разработчиков, но и правительство в целом возможности определить и принять наиболее предпочтительное решение.

Еще одной проблемой так называемого «листа согласований» стало размывание ответственности за принятое решение. В отсутствии персональной сопричастности к предмету обсуждения и, что важно, личного поименного голосования, результаты которого заносятся в протокол, члены правительства неминуемо дистанцируются от принимаемого решения, предпочитая формальные «отписки» и не критичные замечания в отношении проекта документов. В целом все это снижает качество принимае-

мых решений. В практике стран развитой демократии подобные проблемы решаются за счет постоянно действующих меж-министерских комитетов, призванных взять на себя подготовку подавляющего числа проектов решений, а также ответственных за процесс согласований между центральными органами государственного управления.

Еще более сложной проблемой системы принятия государственных решений была и остается практика передачи права принятия решений на более высокий уровень. Начиная с органов местного самоуправления, которые по переданным и делегированным полномочиям ответственны перед государственными органами, вопросы, требующие решения, передаются на вышестоящий уровень и так вплоть до правительства республики. Следуя подобной практике, правительство КР принимает решения и выпускает постановления и распоряжения и об уставе специализированных медицинских учреждений, и о выделении машин, и о перечне лекарственных средств, и о переименовании школ и т.д. и т.д.

Значительная часть документов правительства содержит вопросы, не имеющие стратегического характера, которые, вероятно, могли бы рассматриваться на нижестоящих уровнях. Правда, при этом следует учесть, что передача полномочий по принятию решений вниз по вертикали исполнительных органов государственной власти должна будет сопровождаться внесением изменений в нормативно-правовые акты, как минимум, в закон «О нормативно-правовых актах Кыргызской Республики», который сегодня признает нормотворческими органами президента, парламент, правительство, Национальный банк КР, центральную избирательную комиссию по выборам и проведению референдумов и представительные органы местного самоуправления. Однако получаемые правительством преимущества для более тщательной и глубокой проработки решений, направленных на устранение сложных комплексных социально-экономических проблем, касающихся широких слоев населения, могли бы стать достаточной компенсацией за приложенные усилия.

Справедливости ради следует заметить, что оборотной стороной данной практики является стремление самого правительства максимально централизовать процесс принятия решений из опасения потерять «управление на местах». Опасение «потери управления» возникло как реакция на трансформацию политической системы страны в целом, которая привела к полицентричному государству, по выражению Luhmann, и поставила перед правительством новые задачи, такие как предоставление «возможностей социально-политических взаимодействий, стимулирование множественных и разнообразных механизмов решения проблем и распределение обеспечения услуг между несколькими акторами»<sup>2</sup>.

Министерства в Кыргызской Республике, наряду с уже упомянутыми государственными агентствами, службами, фондами, составляют систему центральных органов государственного управления и играют ключевую роль в разработке документов политики. Ряд министерств, такие как министерство финансов, министерство юстиции, министерство экономики, помимо функций разработки отраслевой политики и под-

<sup>2</sup> Luhmann N. (2003). *The Differentiation of Society*. New York, Columbia University Press.

готовки проектов нормативных актов, выполняют задачи внутренней экспертизы, без результатов которой решения не принимаются. Так, при подготовке программ и планов государственный орган-разработчик обязан согласовать с министерством финансов КР финансовое обеспечение реализации документов и получить его одобрение. Министерство юстиции проводит правовую экспертизу всех проектов документов политики, утверждаемых правительством. Министерство экономики определено правительством как координирующий исполнительный орган при разработке программ и проектов, нуждающихся в поддержке со стороны международных организаций.

Проведенное исследование выявило различные подходы министерств к собственному позиционированию в системе принятия государственных решений, что нашло отражение в задачах, поставленных перед министерствами, их функциях и структуре центральных аппаратов. Часть министерств обозначают себя разработчиками отраслевой политики, как например, министерство экономики КР, которое своей первой задачей определяет «формирование государственной экономической политики». Министерство выполняет более 40 функций по разработке и реализации отраслевой политики, в том числе разработке и реализации единой государственной политики развития экономики, в их числе методов и средств достижения макроэкономической стабилизации; разработке политики в области прямых инвестиций, разработке политики регулирования предпринимательской деятельности, разработке политики в области внешней и внутренней торговли, продвижения отечественных товаров на внешние рынки и т.д. В структуре министерства из 15 департаментов две трети непосредственно занимаются разработкой политики, так же как отдел политики предупреждения коррупции, подчиненный напрямую министру.

Иные министерства позиционируются уполномоченными государственными органами, проводящими, реализующими государственную политику, формально относя ее разработку к прерогативе правительства КР. Помимо строгого следования букве закона, такое позиционирование в том числе может быть связано с нехваткой человеческих ресурсов внутри министерств, способных обеспечить полноценное проведение анализа при разработке документов политики. Так, в структуре ряда министерств, в том числе министерства социального развития, министерства труда, миграции и молодежи, министерства культуры, информации и туризма, министерства энергетики и промышленности, ощущается недостаток структурных подразделений, чьи задачи в первую очередь были бы связаны с разработкой документов для принятия стратегических решений. Одной из причин существующей ситуации стала утвердившаяся тенденция сокращения численности сотрудников министерств и ведомств, основанная не столько на результатах исследования и анализа, подтверждающих необходимость сокращения, сколько на распространенном мнении о «раздутом» бюрократическом аппарате, используемом в конъюнктурных политических акциях в преддверии столь частых в стране парламентских и президентских выборов.

Что же касается проблемы профессиональной подготовки сотрудников министерств, то необходимо сказать об отсутствии в учебных программах высшей школы Кыргызстана полноценного курса государственной политики, который давал бы теоретические знания и практические навыки по составлению документов политики, прове-

дению анализа затрат и выгод, осуществлению согласований с группами интересов, проведению мониторинга и оценки реализации стратегических решений. Не случайно участвовавшие в интервьюировании государственные служащие высокого ранга и эксперты с тревогой отмечали ухудшение качества документов политики в последнее десятилетие, связывая данную проблему в первую очередь с понижением профессионального уровня государственных служащих.

Составной частью процесса принятия решений в Кыргызстане стали консультативно-совещательные институты при министерствах и других административных органах. Данные образования призваны оказать поддержку органам государственного управления при разработке и обсуждении готовящихся решений.

Так, рассматривая в качестве примера министерство экономики КР, можно увидеть достаточно широкую, разветвленную сеть временных и постоянных негосударственных консультативных советов, групп, совещаний, оказывающих существенную помощь государственному органу. Работающая на проектной основе при министерстве экономики КР группа местных консультантов, имеющая многолетний опыт в принятии решения, участвует в подготовке предложений для проведения реформ в различных секторах экономики и регулирования предпринимательской деятельности. Образованный при министерстве экспертный совет, куда входят представители исследовательских центров, объединений бизнес-организаций, независимые эксперты, оказывает министерству аналитическую помощь в разработке стратегических решений и документов политики. Министерство также создает временные рабочие группы, опираясь на внешнюю экспертизу, для разработки предложений и рекомендаций по решению конкретных или системных проблем отрасли. Активно использует министерство инструмент совещаний с ассоциациями бизнеса, отстаивающими интересы бизнес-компаний. С 2010 года при министерстве действует общественный наблюдательный совет, образованный согласно указу Президента КР.

Подобные наблюдательные советы образованы при всех министерствах Кыргызской Республики, и хотя их эффективность в выполнении возложенных на них задач разнится от министерства к министерству, в целом советы имеют достаточно большой потенциал, чтобы стать действенным механизмом обсуждения документов политики, отнесенных к компетенции министерств. Со своей стороны, правительство КР и депутатский корпус возлагают определенные надежды на внедрение общественных наблюдательных советов в систему органов государственного управления, что нашло отражение в закреплении данного инструмента в конституционном законе «О правительстве КР».

Следует отметить, что подавляющая часть центральных административных органов КР ориентирована на консультации по согласованию интересов и проводит в той или иной форме обсуждения проектов решений с общественными организациями, независимыми экспертами и гражданскими активистами. Также министерства и ведомства активно взаимодействуют с международными организациями, оказывающими техническую помощь Кыргызстану, весомая доля которой реализуется посредством прямого сотрудничества с государственными органами.

Постоянно используемым механизмом разработки межотраслевой политики, требующих усилий двух и более административных ведомств, являются межведомственные рабочие группы, призванные объединить потенциал министерств, определить оптимальный с различных точек зрения вариант решения комплексных проблем и избежать негативных последствий. Межведомственные рабочие группы создаются, как правило, под руководством одного из вице-премьер-министров, курирующих данную сферу, или одного из министерств, как в случае с разработкой стратегий развития страны, когда координирующая роль была отведена министерству экономики КР. Данный механизм подготовки документов политики играет важную роль в системе принятия стратегических государственных решений и его дальнейшее развитие могло бы положительно сказаться на качестве подготавливаемых решений.

В цепи линейной иерархии, свойственной системе государственного управления Кыргызстана, так же как и большинству постсоветских стран, важное значение имеет аппарат правительства, поскольку именно эту институцию законодательство обязало проводить экспертизу подготовленных министерствами и ведомствами проектов решений и осуществлять контроль за уже принятыми решениями. Для реализации функций в отношении экспертизы проектов решений в структуре аппарата правительства предусмотрено наличие таких штатных сотрудников, как советники Премьер-министра и первого вице-премьер министра, заведующие отделами и их заместители, эксперты – сотрудники отделов. Колебания штатной численности аппарата в разные годы мало влияло на соотношение технического персонала и сотрудников, обладающих потенциалом для разработки и экспертизы политики. В составе аппарата правительства КР около 40 % служащих обладают или должны обладать, согласно функциональным обязанностям, этим потенциалом.

По мнению опрошенных в ходе исследования респондентов, наибольшая загруженность экспертизой готовящихся правительственных решений наблюдается в отделе правового обеспечения аппарата правительства, отделе финансов и кредитной политики, отделе экономики и инвестиций. Именно эти отделы наряду с текущими вопросами максимально вовлечены в экспертизу различных отраслевых стратегий, программ, планов, мер и т.д. Несмотря на то, что удельный вес сотрудников аппарата, занимающихся экспертизой, достаточно высок, часть респондентов отметили общую тенденцию ухудшения работы аппарата, который, с их точки зрения, все больше полагается на предложения министерств, не проводя экспертизу на должном уровне и не внося принципиальных улучшений в проекты готовящихся решений.

В то же время другая часть интервьюируемых определяет для аппарата правительства в основном техническую роль в процессе подготовки решений и считает, что сотрудники аппарата, формально не обладающие полномочиями по принятию решений, на практике оказывают серьезное влияние на содержание проектов документов, вносимых на рассмотрение правительства. Причем это влияние может отрицательно сказываться на качестве документов, блокируя продвижение инновационных предложений или альтернатив, не поддерживаемых сотрудниками аппарата.

В структуре аппарата правительства КР отсутствует специализированное подразделение, деятельность которого была бы сосредоточена исключительно на разработке,

экспертизе, мониторинге и оценке реализации отраслевых и, что еще важнее, межотраслевой политики. Сложность с экспертизой межсекторальной политики связана в первую очередь с отраслевым подходом к формированию структуры самого аппарата, в котором, например, вопросы межэтнических отношений отнесены к ответственности отдела образования, культуры и спорта, который не обладает достаточным потенциалом и вынужден полагаться на мнение профильного государственного агентства. Справедливости ради надо отметить, что попытки создания таких структур были предприняты аппаратом Президента КР, где в предыдущие годы создавались секретариат КОР и отдел экспертно-аналитического обеспечения, теоретически имевшие возможность стать прообразами аналитических отделов.

## 5. Цикл разработки и реализации политики: практика Кыргызстана

Процесс разработки, реализации и оценки политики, обусловленный непрерывностью политико-управленческого процесса в целом и особенностями задач каждой стадии в отдельности, обладает цикличной природой, позволяющей выделить особенности отдельных этапов и ввести их разграничения. Выделение отдельных стадий процесса представляет собой не только академический интерес, поскольку описанный и предложенный в ходе проведения исследований теоретический инструментарий может быть применен в практике деятельности центральных органов государственного управления, в том числе в Кыргызстане.

Исследователи процесса принятия решений определяют различные стадии цикла разработки политики. Например, Ласуэл (Lasswell) выделяет семь основных фаз, таких как Intelligence (разведка), Promotion (активация), Prescription (предписание), Invocation (иницирование), Application (реализация), Termination (завершение) и Appraisal (оценка)<sup>3</sup>. Гарри Бревэр (Brewer), чей подход к анализу процесса разработки политики стал широко использоваться в последующих исследованиях, считает, что основными фазами являются Initiation (инициация), Estimation (предварительный анализ), Selection (выбор варианта политики), Implementation (реализация), Evaluation (оценка), Termination (завершение)<sup>4</sup>. Наблюдаемая разница в исследовательских подходах в отношении специфических характеристик различных стадий процесса не противоречит существованию взаимозависимости и взаимодополняемости отдельных фаз цикла. Более того, органическая связь между различными этапами формулирования, реализации и оценки политики дает возможность корректировки целей и задач, определения наиболее эффективных способов имплементации политики или нахождения аргументов для изменений отобранных вариантов.

Для целей исследования сложившейся за последние годы в Кыргызской Республике практики разработки и реализации государственной политики были выделены следующие стадии или фазы данного процесса:

<sup>3</sup> Lasswell, Harold D. (1956). *The Decision Process*. College Park: University of Maryland Press.

<sup>4</sup> Brewer Garry D. (1974) *The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline*. *Policy Sciences* 5(3), 239–244.

Рисунок 1. Фазы разработки и реализации государственной политики



Характеризуя первую фазу процесса, следует отметить, что в Кыргызстане достаточно широко используются три способа идентификации проблем для разработки национальных и секторальной политики. В первую очередь, надо сказать о специалистах министерств и ведомств, которые систематически получают информацию о состоянии тех или иных секторов экономики и областей общественной жизни. Такие специалисты, выполняя свои функциональные обязанности, идентифицируют существующие проблемы и предлагают включить в планы органов государственного управления мероприятия по решению проблем. Данный способ идентификации является мировой практикой, которая применима в различных типах государств, однако важным отличием развитых демократических стран стала тесная взаимосвязь первой фазы процесса с последующим проведением анализа государственной политики.

Широко используемым в последние годы инструментом определения общественно значимых проблем стали создаваемые при правительстве КР и других органах центральной власти и управления советы, куда входят эксперты в различных областях, представители бизнеса и общественных организаций. Образцами таких советов могут служить Совет по развитию бизнеса и инвестициям, Совет по информационно-коммуникационным технологиям или Совет по реформе правоохранительных органов при правительстве КР. Аналитические разработки экспертных советов министерства экономики и Государственной кадровой службы КР вносят существенный вклад в деятельность этих органов по разработке политики и принятию решений. Свою лепту вносят и общественные советы, а также общественные наблюдательные советы, созданные при большинстве министерств и ведомств Кыргызстана.

Формирование повестки дня деятельности правительства Кыргызской Республики регламентировано основным законом страны, который в статье 85-й раздела пятого определяет, что кандидат на пост Премьер-министра вносит в парламент страны, наряду со структурой и составом правительства, программу, которая, по сути, и должна формировать повестку, задавая вектор развития. Исследование сложившейся в республике практики показало, что программа, вносимая будущим Премьер-министром, может не соотноситься с принимаемыми в последующем правительством планами



действий или иметь только общее, концептуальное единство с документами политики, принятыми к реализации министерствами и ведомствами. Зачастую программа мало подтверждается разработкой секторальных программ или стратегий, в которых могли бы найти свое практическое применение цели и задачи, выдвинутые правительством-кандидатом. Можно констатировать, что на сегодняшний день программа правительства-кандидата носит скорее формальный, манифестационный характер, нежели всерьез формирует повестку.

Напрямую связанная с первой фазой процесса стадия определения целей политики является, по мнению ряда независимых экспертов, одной из наиболее существенных проблем в Кыргызстане. Безусловно, точное определение реалистичных, достижимых целей в любой управленческой деятельности, в том числе от имени государства, представляет методологическую сложность. В случае же с формулированием целей государственной политики КР в отдельных отраслях возникают проблемы, обусловленные отсутствием четко сформулированных целей государства в целом, что, в свою очередь, обусловлено размытостью, неоформленностью видения развития страны.

Другую сложность представляет распространенное убеждение, что задачами деятельности министерств и других органов государственного управления является устранение различного рода «проблем», возникающих в сфере ответственности государственного органа вне зависимости от выбранных стратегических целей. Подобный укоренившийся взгляд не дает возможности последовательно реализовывать принятые государством стратегии или программы и достигать поставленные цели.

В практике Кыргызстана, как и в большинстве постсоветских стран, рамочными документами по отношению к политике министерств и ведомств выступают национальные программы или стратегии, принятые указами Президента КР. Над-секторальный, общегосударственный статус подобных документов позволяет им стать стратегическими ориентирами для всех последующих решений правительства и отдельных министерств. Так, в 2013 году, после принятия Национальной Стратегии устойчивого развития КР на 2013–2017 гг правительство приняло собственную программу перехода Кыргызской Республики к устойчивому развитию, которая базируется на целях и задачах Стратегии. В свою очередь министерство энергетики и промышленности КР разработало, а правительство приняло Среднесрочную Стратегию развития электроэнергетики КР до 2017 года, отвечающую задачам устойчивого развития, сформулированным в уже упомянутой Стратегии.

Проведение анализа и обоснование варианта политики – это наиболее сложный для органов государственной власти и управления этап разработки политики и не случайно, что именно эта фаза чаще всего редуцируется или заменяется финансовыми расчетами планируемых для реализации политики расходов.

Говоря о сложностях данного этапа, следует упомянуть, что система подготовки специалистов с высшим образованием в КР, в том числе для государственной службы, к сожалению, не включает в учебные программы специализированные предметы или курсы по анализу государственной политики, которые могли бы оснастить сотрудников министерств и ведомств базовыми знаниями и навыками проведения анали-

за политики. Различные международные организации, оказывающие содействие в реформах государственного управления КР в разные годы организовывали и проводили краткосрочные семинары, призванные каким-то образом возместить дефицит знаний государственных служащих в области анализа политики. Однако такие курсы не носят системного характера, что не позволяет им оказывать ощутимую поддержку в наращивании потенциала специалистов центральных органов государственной власти и управления.

Частая сменяемость сотрудников министерств и ведомств, в том числе линейных руководителей, ответственных за разработку политики, приводит к возрастанию дефицита специалистов, способных провести расчеты альтернативных вариантов и обосновать выбор. Усугубляет ситуацию, по мнению опрошенных в ходе проведения исследования государственных служащих, и тот факт, что на фоне ухода по объективным причинам государственных служащих старшего поколения, прошедших более серьезную подготовку в советский период, в министерства приходят выпускники кыргызстанских вузов, имеющие низкий уровень общей и специализированной подготовки.

Проведение анализа выгод и издержек, являющегося одним из основных методов при разработке вариантов политики, на практике представляет значительную сложность, связанную с недостаточностью исходных данных при проведении анализа, поскольку ведомственная информация зачастую неполная и поступает из ограниченного количества источников, в первую очередь от подведомственных министерству организаций. Необходимость учета множества факторов, способных повлиять на реализацию политики и ее результаты, также составляет определенную сложность при применении метода затрат-выгод, тем более в случаях с определением социальных последствий принятых государственных решений. Нередко для проведения анализа предлагаемой политики органы государственного управления привлекают независимых экспертов, экспертов международных организаций и бизнес-ассоциаций, которые обладают информацией о ситуации в различных областях, прошли специализированную подготовку, имеют опыт проведения анализа и финансируются международными проектами. Тем не менее, наиболее качественной частью анализа политики на сегодняшний день остается экспертиза законодательных и иных нормативных актов, регулирующих разработку и реализацию политики.

В отношении открытости органов государственного управления при разработке политики и принятии решений Кыргызстан не имеет аналогов в Центральной Азии. По количеству публикуемых проектов готовящихся решений КР превосходит все остальные государства региона, что стало важным достижением на пути реформирования системы государственной власти и внедрения демократических механизмов согласования документов политики с общественными организациями, гражданами и бизнесом.

Сложившаяся за последнее десятилетие норма была закреплена законодательством страны, в том числе Конституцией, конституционным законом «О правительстве Кыргызской Республики», законом «О нормативно-правовых актах», «О доступе к информации», Регламентом правительства КР, подзаконными нормативными акта-

ми. Нормативное закрепление необходимости согласования вариантов политики с общественностью и представителями бизнеса стало стимулом для участия граждан в процессе принятия решений, тем более, что правительство и министерства активно пользуются нормами законодательства, информируя население о проектах законов, постановлений и распоряжений.

Официальный сайт правительства КР [www.gov.kg](http://www.gov.kg), сайты министерств и ведомств систематически пополняются проектами готовящихся решений, в отношении которых граждане могут высказывать мнение, делать предложения и замечания, присылая их по указанным на данных информационных ресурсах электронным адресам ответственных сотрудников министерств. Тем не менее, данную широко используемую в Кыргызстане практику скорее следует квалифицировать как информирование населения о готовящихся решениях, нежели как согласование с группами интересов в строгом толковании этого термина. Более того, независимые эксперты, опрошенные в ходе интервьюирования, высказали мнение, что государственные органы не ставят перед собой задачи получения отзывов граждан на проекты решений и предпочитают формально опубликовать документ, таким образом легитимизируя его.

Примеры собственно согласования готовящихся решений с заинтересованными сторонами тоже имеют место в практике деятельности органов государственного управления КР, хотя проведение консультаций сопровождается рядом существенных недостатков, оказывающих влияние на весь процесс разработки документов политики. Так, например, под группами интересов чаще всего подразумеваются неправительственные организации или так называемая «общественность», которые могут не иметь прямого отношения к затрагиваемым проблемам, не обладают правом экспертизы в рассматриваемых сферах и не в состоянии компетентно отстаивать альтернативные решения. При проведении консультаций чаще всего не используются четкие процедуры, дающие возможность в дальнейшем согласовать интересы различных групп. Также отсутствуют критерии, по которым рекомендации участников консультаций принимаются или отклоняются министерством-разработчиком. Отсутствие обратной связи и необходимости отчитаться за результаты процесса согласования приводит к тому, что полученные предложения «оседают» в кабинетах чиновников, не влияя на качество принимаемых решений.

Принятие решений, имеющих стратегический характер, и утверждение документов политики правительством КР детально регламентировано рядом нормативно-правовых актов и рассмотрено в главе «Нормативно-правовое обеспечение разработки политики и принятия решений» данного исследования.

В качестве основного метода принятия решений конституционный закон «О правительстве Кыргызской Республики» определяет заседания правительства КР, которые проводятся не реже одного раза в месяц и на которых члены правительства обсуждают предлагаемые варианты решений. Заседание Правительства считается правомочным, если на нем присутствует не менее двух третей членов Правительства, которые лично голосуют по вопросам повестки заседания, определенной Премьер-министром. «Решения на заседаниях Правительства принимаются большинством голосов от общего числа членов Правительства. При равенстве голосов принятым считается решение,

за которое проголосовал Премьер-министр». Заседания могут иметь открытый или закрытый характер, на открытые заседания могут приглашаться представители государственных, частных, общественных организаций, эксперты, журналисты. Решения правительства оформляются постановлениями или распоряжениями, причем решения стратегического характера, документы политики, как правило, – постановлениями.

Преимуществом такого способа принятия решений, как заседания, является то, что правительство может в полной мере реализовать свое право коллегиального принятия решений. Только на заседаниях члены правительства имеют возможность лично представить свои аргументы в поддержку предлагаемого решения или высказать критические замечания. Руководители министерств и ведомств получают возможность ответить на вопросы коллег, дать дополнительную информацию, разъяснить неясные моменты, влияя, тем самым, на принятие или отказ от принятия того или иного решения. В ходе дискуссий на заседаниях правительства претерпевают изменения и проекты документов политики, в которые предлагаются изменения, и дополнения, призванные повысить качество документов.

В практике деятельности правительства КР подавляющее число решений принимается так называемым методом согласований, вне заседаний правительства КР. Широкое применение данного метода обусловлено рядом причин и, в первую очередь, непомерным количеством вопросов, передаваемых для решения правительству. К сожалению, в системе органов исполнительной власти Кыргызской Республики продолжает сохраняться советская модель управления, которой свойственны чрезмерная централизация при принятии решений, проблемы в делегировании полномочий, неразграниченность стратегических и оперативных вопросов и многое другое, что в результате приводит к тому, что правительство занимается такими вопросами, как переименования школ или утверждения уставов медицинских центров. Такое огромное количество документов, требующих решений правительства, вынуждает использовать метод письменных согласований. В противном случае правительство вынуждено было бы ежедневно проводить заседания и принимать в среднем по три постановления в день.

В качестве примера можно привести данные, опубликованные министерством экономики КР, которое только за три первых месяца 2014 года подготовило и направило в правительство 134 нормативно-правовых акта, в том числе 19 проектов законов, 95 проектов постановлений правительства и 20 проектов распоряжений. Причем из 19-ти проектов законов были приняты правительством 5, из 95 проектов постановлений одобрены 15, из 20 проектов распоряжений подписаны 3. Возможно, данные, обнародованные министерством, свидетельствуют об эмпирически определенном пороге возможностей правительства «абсорбировать» количественный вал документов, который составляет от 15 до 25 % существующего на сегодняшний день документооборота. Если же принять во внимание необходимость участия руководителей министерств и ведомств в заседаниях комитетов и фракций парламента страны, совещаниях при Премьер-министре, вице-премьер-министрах, Президенте КР, заседаниях межведомственных комиссий, коллегий министерств и т.д. становится очевидным, что сложившаяся практика принятия решений путем письменного опроса членов правительства стала ответной реакцией на проблемы системы управления.

Минусами такого метода принятия решений являются размытость ответственности и опосредованность, низкая заинтересованность в качестве предлагаемого решения, отсутствие дискуссий внутри правительства, отсутствие условий для выдвижения альтернатив, усиление роли и влияния аппарата на процесс принятия решений. Не случайно в разные годы предпринимались попытки изменения сложившейся практики с тем, чтобы решения по стратегическим вопросам принимались только на заседаниях правительства КР. Однако устойчивого закрепления такие инициативы не получили, поскольку это потребовало бы принципиального изменения процесса принятия решений в целом.

Фаза реализации принятых решений или политики представляет собой имплементацию долгосрочных и краткосрочных программ и планов правительства, а также отдельных министерств и ведомств. Ежегодно правительство и министерства подтверждают свои планы и отчитываются на заседаниях правительства и перед Жогорку Кенешем КР. Для реализации принятых решений государственные органы обладают весьма ограниченным набором инструментов, что обусловлено проведенными в начале 90-х гг. разгосударствлением и либерализацией экономики. Тем не менее, государственные органы сохраняют командно-административные методы, зачастую не соответствующие изменившимся условиям. Разрыв между задачами, определенными программами, стратегиями, планами и реальными инструментами управления, находящимися в руках правительства, приводит к хроническому невыполнению перечисленных стратегических документов и отражается на общем процессе развития страны. В этом отношении показательны результаты исследования, проведенного консорциумом экспертов и опубликованного в журнале Международного делового совета.

Анализ восьми программ развития Кыргызстана, включая Комплексную основу развития Кыргызской Республики до 2010 года, Национальную стратегию сокращения бедности, первую и вторую Стратегии развития страны и Национальную стратегию устойчивого развития КР до 2017 года, показал, что, несмотря на заявленные в этих документах цели роста ВВП, наблюдалось «скорее замедление темпов роста». Также эксперты считают, что влияние принятых программ и стратегий на фактическое состояние экономики было незначительным. «В отношении экспорта сложилась еще более пессимистичная ситуация. Амбициозные цели, особенно последних программ, не стимулировали относительного роста экспорта, и к 2011 году он составил лишь 33,4 % ВВП по сравнению с 37,3 % в 2000 году, что свидетельствует о провале...»<sup>5</sup> экспортной политики Кыргызстана. Отрицательно оценивают эксперты и реализацию стратегических программ в отношении развития приоритетного сельскохозяйственного сектора экономики страны, причем причины такой ситуации лежат в неисполнении запланированных мер политики, в том числе принятии нормативно-правовых актов.

Контрольную функцию на этапе осуществления политики играет аппарат правительства КР, на который, как правило, возлагается контроль за реализацией секторальных программ и стратегий. В самом аппарате правительства действуют два вида кон-

<sup>5</sup> Койчуманов Т., Хасанов Р. Стратегическое планирование: сила и слабость. Инвестиции сегодня. № 2, 2013. С. 3–8.

троля: внешний, направленный на отслеживание работы министерств, комитетов, агентств, служб, фондов и других государственных органов, и внутренний, задача которого контролировать работу соответствующих отделов аппарата правительства, в свою очередь, ответственных за контроль над министерствами и ведомствами.

Использование мер контроля без применения системы мониторинга и оценки реализации документов политики является еще одним существенным недостатком процесса принятия стратегических решений в системе государственного управления КР. Безусловно, этап мониторинга и оценки представляет собой большую сложность ввиду трудоемкости проведения самой процедуры мониторинга и ее финансовой затратности. Систематический сбор данных требует точного определения индикаторов реализации политики и четко налаженной системы сбора информации, соответствующей выбранным приоритетам и обозначенным задачам.

Сложность представляет и тот момент, что при разработке различных отраслевых, межсекторальных и национальных программ разработчики не принимают во внимание возможности Национального статистического комитета КР по сбору данных, необходимых для мониторинга, а также ограничения министерств, не обладающих необходимым потенциалом для сбора и обработки информации. Отдельного внимания требует углубление знаний и развитие навыков государственных служащих в разработке индикаторов достижения целей и задач, что возможно осуществить посредством краткосрочных обучающих программ или включением темы по разработке системы мониторинга и оценки в теоретические и практические курсы программ государственной политики и управления высшей школы.

Внедрение мониторинга и оценки реализации стратегических документов в КР тесно связано с технической помощью международных организаций, которые на протяжении двух десятилетий активно поддерживают проведение в Кыргызстане различных реформ, в том числе системы государственного управления. Использование программного и проектного типа деятельности с включением этапа мониторинга и оценки принятых решений было начато центральными органами государственного управления при реализации национальных стратегий и программ, разработка которых активно поддерживалась донорским сообществом. При этом оценке, как финальному этапу цикла политики и, одновременно, возможности проведения корректировки принятого решения, долгое время не уделялось должного внимания со стороны государства, что было обусловлено и сохранением советской модели управления, в которой мониторинг и оценка замещены контролем, и недостаточным количеством сотрудников министерств, способных провести оценку, и отсутствием нормативного закрепления этой важной стадии в процессе принятия решений.

В настоящий момент нормативно-правовые акты, уже упомянутые в данном исследовании, содержат упоминание о мониторинге и оценке как части процесса разработки политики, но на практике их осуществление носит скорее формальный характер. Причиной такого положения вещей является то, что в основе мониторинга лежит не индикатор изменений, а формальный факт проведения мероприятия, занесенного в план работы того или иного государственного органа. Переход к качественной оценке изменения ситуации в результате проведения той или иной политики является сле-

дующим шагом на пути реформирования и развития системы органов государственной власти и управления, и в первую очередь, на центральном уровне.

Говоря о последних фазах процесса принятия решений, а именно о корректировке или отказе от политики, а также о завершении политики и признании нормативно-правового акта утратившим силу, надо признать, что в практике работы государственных органов происходят корректировки планов министерств и ведомств, но происходят они не столько по причине выявленных в ходе мониторинга и оценки программ недостатков, сколько вследствие изменения финансовых показателей, например, выделенных из государственного бюджета средств на реализацию той или иной политики.

С точки зрения нормативного процесса, внесение корректировок в принятые стратегии и программы требует нового обоснования, проведения согласований с целым рядом министерств, подготовки проекта решения, внесения проекта постановления или другого нормативно-правового акта в регламент работы правительства и т.д. Все это делает корректировки настолько затратными по времени и усилиям для министерств, что ведомства предпочитают ограничиваться текущими изменениями.

Отказ от реализации принятых решений чаще всего происходит по политическим причинам, как, например, уход правительства в отставку, что не редкость для Кыргызстана, где за неполные два года уже третий состав правительства. При смене высшего исполнительного органа государственной власти зачастую не сохраняется преемственность, что приводит к остановке в имплементации программ, стратегий и других документов политики независимо от их результативности и эффективности.

Что касается признания нормативно-правовых актов утратившими силу, то наиболее распространенной практикой является внесение соответствующими отделами аппарата правительства или министерствами и ведомствами предложений для правительства КР о целесообразности признать те или иные постановления и распоряжения утратившими силу. Предложения, как правило, делаются в связи с истечением сроков реализации документы или принятием новых.

В целом практика деятельности центральных органов государственного управления включает все этапы процесса разработки политики, но, как было показано выше, на каждой стадии существуют определенные проблемы, преодоление которых потребует исполнения уже существующих норм, введения новых инструментов и, безусловно, улучшения качества подготовки государственных служащих.

## Заклучение

Интеграция государственной политики в систему принятия решений в Кыргызской Республике остается сложным вызовом, несмотря на все усилия, предпринятые органами государственной власти и управления, университетами, независимыми экспертами и международными организациями, поддерживающими реформы государственного управления и местного самоуправления в Кыргызстане, в последние полтора десятилетия. В основе вызовов лежат проблемы, выходящие за пределы собственно

процесса разработки политики и имеющие отношение к доктринальным противоречиям между сохраняющейся в КР советской административной системой и демократической системой управления, неразрывной частью которой является государственная политика

Исследование существующей практики принятия стратегических решений показало, что формальные нормы для использования различных механизмов государственной политики уже заложены в законодательные акты КР и могут быть применены при разработке политики. Более того, правительство и министерства достаточно активно применяют такие механизмы разработки и согласования политики, как экспертные советы, межведомственные группы с участием представителей общественных организаций и ассоциаций бизнеса, общественные консультации с различными группами населения. Были также предприняты попытки проведения мониторинга и оценки отдельных национальных и секторальных программ и стратегий силами международных и местных экспертов.

Широко распространенная в КР демократическая риторика, в том числе в отношении принятия государственной политики, демонстрирует, как минимум, намерение лиц, принимающих решения, учитывать изменившиеся за годы независимости политические и экономические условия Кыргызстана. Сложно было бы отрицать, что введение частной собственности, либерализация экономики, децентрализация власти, особенно после изменения конституции в 2010 году, стали основополагающими предпосылками для реформ системы государственного управления, включая процесс принятия решений. Тем не менее, в Кыргызстане, как и в большинстве постсоветских стран, интересы отдельных политических и бюрократических групп продолжают превалировать над интересами граждан, что обуславливает формальный подход к внедрению инструментов разработки политики. Несмотря на то, что в некоторых случаях интересы властных групп могут совпадать с интересами широких слоев населения, органическая связь между государственной политикой и институциональными изменениями системы государственного управления в сторону приоритета гражданина будет и в будущем расцениваться как потенциальный риск для постсоветской административной системы.

В то же время потенциал анализа государственной политики как эмпирического подхода в решении социально-экономических проблем, стоящих перед правительством и всей системой органов государственной власти, далеко не исчерпан. В этом направлении логическим шагом мог бы стать переход от широко распространенного в Кыргызстане подхода, опирающегося на мнения лиц, принимающих решения, их ближайшего окружения или так называемого «общественного мнения», такой подход получил название “*opinion based policy*” – «подход, основанный на мнениях» к принципиально иному подходу, основанному на фактах, эмпирических доказательствах. Этот подход (*evidence based policy*) основан на научно доказанных фактах, их систематизации и анализе. Для подобного перехода, безусловно, потребуются усилия уполномоченных органов государственного управления, в первую очередь, Государственной Кадровой службы КР, ответственной за развитие потенциала и повышение квалификации государственных служащих. Важен вклад академических



институтов, способных предложить краткосрочные курсы по анализу государственной политики и полноценные программы профессиональной подготовки бюрократов, отвечающих требованиям управления в среде со множеством акторов и ограниченности возможностей государства.

Одновременно с переподготовкой государственных служащих переход к государственной политике, основанной на эмпирических данных и их анализе, потребует укрепления институционального потенциала министерств и ведомств, а также аппарата правительства КР. Одним из возможных путей наращивания институционального потенциала могли бы стать специализированные отделы или управления, сконцентрированные исключительно на разработке стратегических решений, а также мониторинге и оценке реализации программ, стратегий, планов национального, регионального и секторального масштаба. Помимо создания специализированных структурных подразделений государственной политики (policy units) наращивание институционального потенциала вызовет необходимость изменений процессов управления внутри государственных органов, в том числе в целеполагании, поиске взаимных преимуществ, эффективности документооборота и коммуникаций, доступе к информации и принятию решений.

Подобный подход окажет свое позитивное влияние и на качество документов политики. Согласно мнению экспертов, опрошенных в ходе проведения исследования, одной из основных проблем стратегических документов на сегодняшний день являются недостаток или отсутствие разделов, посвященных результатам анализа затрат-выгод (cost-benefit analysis), призванных стать основным доказательным массивом данных при принятии решений. Сложность учета всех социально-экономических составляющих в процессе проведения анализа продолжает оставаться профессиональным вызовом для разработчиков стратегических решений, что, однако, не снимает с повестки саму необходимость проведения анализа государственной политики. Внедрение подхода, основанного на доказательствах (evidence based policy), также предоставит новые возможности для разработки критериев проведения мониторинга реализации принятых решений, что, в свою очередь, станет основой для осуществления оценки имплементации программ и стратегий на основе данных мониторинга.

Между тем, следует принять во внимание, что, несмотря на сугубо эмпирический характер государственной политики, основанной на доказательствах, это будет способствовать сокращению возможностей игнорирования нужд населения и поставит властные политические группы перед необходимостью большего учета интересов граждан, тем более, что законодательство Кыргызской Республики уже содержит нормы, например, в Законе « О нормативно-правовых актах Кыргызской Республики», где в статье 20-й присутствует требование о проведении научной экспертизы. Как уже было отмечено в разделе «Нормативно-правовое обеспечение разработки политики и принятия решений» данного исследования, существующее законодательство Кыргызской Республики способно обеспечить развитие системы разработки и реализации стратегических решений, включая все фазы данного процесса, в связи с чем приоритетом видится не столько внесение изменений и дополнений в нормативно-правовые акты КР, сколько активное применение уже существующих норм, включая нормы контроля и несения ответственности за неисполнение стандартов.

## Использованная литература

- Anderson, James E. (1979) *Public Policy Making*. New Holt, Rinehart&Winston, 2d edition.
- Brewer, Garry D. (1974) *The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline*. *Policy Sciences* 5(3), p. 239–244.
- Colebatch, Hal K. (1998) *Policy*. University of Minnesota Press, p. 15–27.
- Lasswell, Harold D. (1956) *The Decision Process*. College Park: University of Maryland Press.
- Luhmann N (2003) *The Differentiation of Society*. New York, Columbia University Press.
- Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situations and Government Transition SIGMA Papers № 22.
- Public Administration and Management Reforms in CEE: Main Trajectories and Results. *The NIS-PAcee Journal of Public Administration and Policy*, Volume 4, № 1, 2011.
- Rhodes R.A.W. (2003). *The New Governance without Government. Understanding Governance Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Maidenhead. Open university Press. P. 46–63.
- Закон «О нормативно-правовых актах Кыргызской Республики». Бишкек, 20 июля 2009 года № 241.
- Закон «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики». Бишкек, 16 апреля 2012 года № 40.
- Койчуманов Т., Хасанов Р. Стратегическое планирование: сила и слабость. *Инвестиции сегодня*. №2. 2013. С 3–8.
- Конституционный Закон «О Правительстве Кыргызской Республики». Бишкек, 18 июня 2012 года № 85.
- Конституция Кыргызской Республики. Бишкек, 2010.
- Постановление Правительства Кыргызской Республики «Регламент Правительства Кыргызской Республики». Бишкек, 26 января 2011 года № 28.
- Публичная политика: от теории к практике: под ред. Данилова Н.Ю. и др. СПб., 2008.
- Стратегия Развития страны (2009–2011). Бишкек, 2009.
- Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по расширению, нормативному закреплению и внедрению в практику форм взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления и гражданского общества в Кыргызской Республике» от 11 мая 2006 года.
- Указ Президента Кыргызской Республики «Об утверждении Положения о порядке проведения гендерной экспертизы проектов нормативных правовых актов и подготовки соответствующих заключений» от 5 февраля 2007 года УП № 24.
- Указ Президента Кыргызской Республики «О реализации Закона Кыргызской Республики «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 8 мая 2007 года УП 3 240.
- Указ Президента Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнения в Указ Президента Кыргызской Республики «О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом» от 29 сентября 2010 года от 5 марта 2011 года УП № 56.

---

Подготовлена к печати отделом по связям с общественностью УЦА  
Отпечатано компанией VRS, Бишкек, Кыргызская Республика

