ISSN 1694-5433

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКСЫНЫН
ПРЕЗИДЕНТИНИН АЛДЫНДАГЫ
БАШКАРУУ АКАДЕМИЯСЫНЫН
КАБАРЧЫСЫ

ВЕСТНИК
АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

МАТЕРИАЛЫ
V МЕЖДУНАРОДНОГО ФОРУМА СТРАН-ПАРТНЕРОВ В ОБЛАСТИ ПОДГОТОВКИ И ПЕРЕПОДГОТОВКИ КАДРОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

НОМЕР 12 **2011**

ISSN 1694-5433

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКСЫНЫН ПРЕЗИДЕНТИНИН АЛДЫНДАГЫ БАШКАРУУ АКАДЕМИЯСЫНЫН

КАБАРЧЫСЫ

ВЕСТНИК

АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Ежеквартальный научный журнал

Учредитель:
Академия управления
при Президенте
Кыргызской Республики

Журнал зарегистрирован
Министерством юстиции
Кыргызской Республики.
Свидетельство о регистрации
Рег. № 672 от 13 декабря 2007 г.

Адрес редакции:

720040, Кыргызская Республика,
г. Бишкек, ул. Панфилова, 237

тел. 62 31 00, 62 31 47
факс: (996312) 66 36 14

Редакционный совет:

Орсариев А.А.
Акматалиев А.А.
Саякбаева А.А.

Редакционная коллегия:

Базарбаева Р.Ш.,
Элебаева А.Б.,
Ожукеева Т.О.,
Торогельдиева Б.М. – ответственный редактор
Жапаров Т.Т.,
Мурзаев С.К.,
Майчиев Ш.Ю.

Главный редактор

Акматалиев А.А.

Номер 12 **2011**

Представлены материалы Пятого международного научно-практического форума стран-партнеров в области подготовки и переподготовки кадров для государственной и муниципальной службы, который проходил 17-18 декабря 2010 г. в г. Бишкек,

Адресован преподавателям и студентам вузов, а также широкому кругу читателей.

Мнения, изложенные в публикации, могут не совпадать с точкой зрения членов редакционной коллегии журнала «Вестник Академии управления при Президенте Кыргызской Республики».

ВЫСТУПЛЕНИЯ И ПРИВЕТСТВИЯ НА ПЛЕНАРНОМ ЗАСЕДАНИИ УЧАСТНИКОВ V МЕЖДУНАРОДНОГО ФОРУМА СТРАН-ПАРТНЕРОВ В ОБЛАСТИ ПОДГОТОВКИ И ПЕРЕПОДГОТОВКИ КАДРОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

А.А. Акматалиев
профессор, ректор Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ПОДГОТОВКЕ И ПЕРЕПОДГОТОВКЕ КАДРОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Уважаемые участники и гости Форума!

В периоды социально-политических трансформаций возрастает роль государства в управлении обществом. В современных условиях политика почти всех государств так или иначе связана с обеспечением стабильного и безопасного социально-экономического развития.

Для этого многие государства в ответ на современные вызовы разработали и осуществляют соответствующие стратегии и программы, проводят системные изменения в административно-государственном управлении.

Реформа системы государственного управления во многих странах, в том числе и в Кыргызской Республике, направлена, прежде всего, на создание компактного и профессионального государственного аппарата, способного предоставлять населению качественные государственные услуги. Конечная же цель этих реформ – обеспечение экономического роста, снижение коррупции и развитие человеческого потенциала.

Анализ реформ государственного управления, проведенных в разных странах, показывает, что они успешны, не только если они проводятся системно, последовательно, но и носят инновационный характер, проводятся поэтапно, затрагивая все уровни государственного управления и основные элементы государственной машины.

Главное внимание при проведении реформ в большинстве стран сегодня сосредоточено на перестройке архитектуры органов исполнительной власти, оптимизации их функций и полномочий, введении административных регламентов и стандартов государственных услуг, внедрении форматов общественной политики.

К одним из ключевых элементов системы государственного управления относятся его кадры. Государственный аппарат с высоким кадровым потенциалом – важное условие эффективности государственного аппарата, выработки и реализации политических решений.

Поэтому успех проводимых реформ государственного управления во многом определят компетентность и профессионализм государственных служащих, которые, в свою очередь, зависят от системы их подготовки.

В этом отношении система обучения государственных служащих в Кыргызской Республике, как и в других странах, также должна меняться, соответствовать новым условиям и задачам очередного этапа развития страны.

Это особенно важно для нашей страны, переживающей этап политической модернизации.

Актуальность совершенствования системы подготовки и переподготовки кадров для органов государственного и муниципального управления обусловлена тем, что в нашей республике пока не сложилась институционально устойчивая система обучения государственных служащих, еще недостаточен потенциал учебных заведений по подготовке современных менеджеров для государственного сектора.

На наш взгляд, новая система подготовки государственных менеджеров должна формировать следующие их профессиональные, компетентностные качества:

- умение работать в новых, меняющихся условиях внутренней и внешней среды;
- способность предвидеть возможные кризисы и предупреждать конфликты;
- высочайший профессионализм и новаторство;
- отличные коммуникативные навыки;
- принадлежность к административной элите в силу профессиональных заслуг, таланта и достоинств;
- широкий кругозор, проницательность, высокая профессиональная культура;
- самостоятельность, независимость от политиков.

В последние годы в нашей стране проводится последовательная работа по содержательному и организационному реконструированию системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих (ПППГС).

Однако, если необходимость создания системы ПППГС для всех стала вполне очевидной, то как это сделать, в каких структурных и организационных формах, много неясного. Поэтому важно определить новые концептуальные подходы к созданию этой системы с учетом не только возросших потребностей, но и имеющихся возможностей, наличия образовательных учреждений, преподавательских кадров, материально-технических средств и др.

Рассмотрим некоторые аспекты этой проблемы.

1. Две концепции подготовки госслужащих. С некоторой условностью можно говорить, что развитие системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации госслужащих в Кыргызстане и в других новых независимых государствах находится под влиянием Европейской и Американской концепций.

Так, Европейская концепция содействует формированию административно-управленческой элиты, состоящей из лиц, прошедших подготовку в основном в сфере собственно управления (государственные менеджеры или «дженералисты»). Они, как правило, хорошо ориентируются в вопросах права, служебной этики, коммуникабельны, владеют теоретическими знаниями и практическими навыками организаторов, умением подбирать кадры, работать с ними.

В американской системе, как правило, отсутствуют специальные центры подготовки административной элиты. Базовое образование по государственному управлению можно получить в университетах и высших школах. Повышение квалификации в межаттестационный период важно для аттестации, однако в большинстве случае это считается личным делом служащих.

Ведомства осуществляют специальные программы повышения квалификации, однако, как правило, речь идет о краткосрочных курсах.

Конечно, можно отметить достоинства и недостатки обеих систем. При разработке и развитии национальной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих следует, на наш взгляд, стремиться синтезировать достоинства как европейской, так и американской моделей, не дублируя их недостатков.

2. Новый государственный менеджмент. В предшествовавшие годы были популярны идеи о сближении государственной службы и принципов частного бизнеса. Это идейное направление в целом получило название «нового государственного менеджмента» и способствовало тому, что такие понятия, как «качество», «эффективность» и «результативность» прочно вошли в сферу государственного управления.

В ответ на требования общества повысить эффективность государственной машины государственным служащим приходится действовать в условиях перманентно реформирующегося государственного управления. Несомненно, это предусматривает, что к вопросам подготовки специалистов госслужбы следует подходить с учетом текущих изменений.

3. В новых условиях нужны менеджеры нового типа, подготовка которых требует инновационной альтернативы сложившейся традиционной системе подготовки государственных служащих. Новые требования к подготовке госслужащих, без сомнения, оказывают воздействие и на методы преподавания.

Поэтому следующий вопрос, который заслуживает внимания, – это содержание и методики обучения.

Сложившаяся в прошлом система «поддерживающего обучения» уже не соответствует современным требованиям. В этой связи возникает объективная потребность в новом, инновационном образовании, сущность которого заключается в новой парадигме обучения и в новых образовательных технологиях.

(1) Так, сегодня вместо традиционного метода «лекция-семинар» широко используются активные методы обучения, в центре которых находится обучаемый, его участие с упором на формирование навыков.

Однако кейсам по госуправлению иногда не хватает реализма, поэтому возрастает значение соединения обучения с практикой. Наблюдения показывают, что возможность непосредственного участия в работе госучреждений, когда происходит взаимодействие теории и практики, оценивается студентами гораздо выше, чем чисто условные деловые игры и разбор конкретных ситуаций, когда приходится действовать в искусственно созданном контексте.

Чаще всего это предусматривает проведение небольших исследовательских проектов, требующих сбора информации, анализа данных, решения проблем, принятия решений, написания доклада, его защиты и т.д.

(2) Далее, вступление вузов в эпоху глобализации вызывает необходимость организации постоянного и непрерывного образования, оснащения учебного процесса новыми образовательными технологиями, позволяющими совершенствовать познавательный процесс с минимизированными материальными затратами и минимальным отрывом от рабочего места.

Слушатели дистантного обучения смогут по своему усмотрению выбирать место, время, темп и объем изучаемого учебного материала. Такая форма обучения предполагает гибкость, модульность, экономическую эффективность (средняя оценка мировых образовательных систем показывает, что дистантное обучение на 50 % дешевле традиционных форм обучения).

В этом отношении для нас полезен опыт других стран, к примеру, России. Российская академии государственной службы при Президенте России и Сибирская академии государственной службы, с которыми мы активно сотрудничаем, успешно демонстрируют дистанционное обучение служащих органов власти этой большой страны.

(3) Информационные технологии управления изучаются в основном с точки зрения преодоления информационной безграмотности, с целью освоения конкретных инструментальных средств, как правило, без учета использования ИКТ в профессиональной деятельности и получаемой специальности.

С целью преодоления этого пробела необходимы методики, ориентированные на формирование у госслужащих системного подхода к использованию ИКТ в практической деятельности и развития у них потребности в освоении ИКТ. В частности, при обучении можно было бы этого добиться за счет выполнения комплексных задач как средства связи различных тем и дисциплин, сочетая индивидуальные и коллективные работы.

4. Подготовка молодежи. Повышенного внимания требует выявление специалистов, способных выполнять руководящие функции. Служащие, проявившие в молодости качества руководителя, должны получить специальное и более широкое обучение для выполнения управленческих функций.

Соответственно необходимо придавать важное значение выявлению способной молодежи и организации ее профессионального обучения. В этой связи актуальным, на наш взгляд, является продолжение формирования профессиональных управленческих кадров путем направления отобранных молодых людей на учебу за рубеж.

Заслуживает внимания зарубежный опыт по заблаговременному выявлению молодых специалистов, способных выполнять руководящие функции, и организации их профессионального обучения.

Уважаемые участники и гости Форума,

Разрешите теперь кратко остановиться на опыте Академии управления в формировании системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

1. Реформы государственного управления в Кыргызской Республике, ее децентрализация и развитие местного самоуправления постоянно вызывают рост потребности в квалифицированных кадрах органов власти всех уровней.

Для удовлетворения возрастающего спроса в образовательных услугах приоритетными направлениями деятельности Академии управления являются:

- наряду с финансированием из республиканского бюджета, расширение масштабов контрактного обучения;
- усиление международного сотрудничества, участие в проектах международных организаций, привлечение средств донорских организаций;
- изучение и использование зарубежного опыта организации обучения государственных служащих;
- внедрение современных обучающих технологий (дистантное обучение, модульные программы).

2. Надо признать, что решение проблем повышения карового потенциала органов государственного и муниципального управления республики находит поддержку среди различных

донорских организаций (ПРООН, ЮСАИД и др.). В частности, Академия управления сегодня плодотворно сотрудничает с Фондом Ханнса Зайделя (ФРГ).

Магистерские программы, реализуемые при поддержке Фонда Ханнса Зайделя (ФРГ), преследуют цель подготовить государственных и муниципальных служащих, не имеющих специальной подготовки по государственному и муниципальному управлению, к профессиональной работе в органах государственного управления и местного самоуправления.

Совместно с Фондом Х. Зайделя Академия управления успешно реализовывает шесть магистерских программ:

- Местное государственное управление и самоуправление, с дневной формой обучения и сроком 11 мес.
- Государственное управление, по вечерней и заочной формам обучения, сроками 1,5 и 2 года соответственно.
- Управление некоммерческими организациями, по вечерней и заочной форме обучения, сроком 1,5 и 2 года.
- Политический менеджмент, по заочной форме обучения 2 года.
- Социальный менеджмент, по заочной форме обучения 2 года.
- Управление водно-энергетичекими ресурсами, по заочной форме обучения 2 года.

3. Однако следует отметить, что образовательная деятельность не всех донорских организаций скоординирована. Зачастую такая поддержка носит фрагментарный характер. Слабая интеграция государственных и международных донорских организаций обуславливает потребность в координирующем органе, который оказывал бы поддержку по обучению управленческих кадров путем концентрации финансовых ресурсов и использования их для реализации программ развития менеджмента в республике.

В качестве такого органа могла бы выступить Академия управления при Президенте Кыргызской Республики как высшее звено системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. Это позволило бы расширить воспроизводство знаний международного уровня, повысить качество кадрового потенциала органов государственного и муниципального управления.

4. Академия управления, реагируя на потребности рынка труда, ежегодно обновляет образовательные программы, создает и реализует новые программы. За период 2005-2009 годы открыты два новых факультета и два новых института, на базе которых осуществляется подготовка по 7 новым специализациям.

Наш подход к подготовке современных менеджеров основан на овладении обучаемыми индивидуально-ситуативных стилями управления, методами и техникой управления, позитивным имиджем и формировании управленческого мышления.

Это достигается через обучение таким базовым учебным дисциплинам, как «Менеджмент», «Стратегический менеджмент», «Инновационный менеджмент», «Государственная политика», «Управление конфликтами», «Количественный и качественные методы исследований», «Политический менеджмент», «Социо-культурное проектирование» и блоку переменных учебных дисциплин, к которым относятся «Психология управления», «Паблик рилейшнз», «Имиджирование», «Этнопсихология», «Деловая этика», «Теория администрирования».

5. Общеизвестно, что управление в большей мере представляет практическую деятельность. Поэтому основной акцент в учебном процессе Академии управления сделан на обучение навыкам аналитики, принятия управленческих решений. Данные опросов свидетельствуют о недостаточной подготовленности нынешних чиновников к эффективной работе в меняющихся условиях, к выбору оптимальных и обоснованных управленческих решений.

6. В Академии управления ведется большая работа по использованию ИКТ. Так, у нас создается электронная библиотека, формируются электронные учебные ресурсы.

Для подготовки государственных служащих на основе дистантной технологии обучения создан Институт дистантного обучения. Учитывая тот факт, что очная система обучения не всегда возможна для работников органов государственного и местного управления, дистанционная форма в перспективе может стать доминирующей.

Таким образом, сегодня Академия управления готовится обучать и повышать квалификацию управленческих кадров с помощью современных средств информационно-коммуникационной техники, при которой субъекты образования (слушатели, преподаватели), несмотря на пространственную или временную удаленность, могут осуществлять учебный процесс.

Итак, современные тенденции, наблюдающиеся в сфере подготовки кадров для государственной службы, несомненно, находят отражение и в Кыргызстане. Важно взвешенно оценивать возможности их адаптации к нашим условиям, рассмотреть опыт решения аналогичных проблем в других странах и на этой основе вырабатывать рекомендации о возможности использования рациональных элементов международного опыта в формировании новой системы подготовки государственных служащих в Кыргызской Республике.

Ч.А. Арабаев
докт. юрид. наук, профессор, член-корреспондент НАН КР

РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

This article role and importance of public service in modernization of state management in Kyrgyz Republic

Уважаемые участники конференции!

Общемировой опыт показывает неоспоримую важность построения эффективной системы государственного управления, которая прямым образом влияет на качество и уровень социально-экономического развития страны.

Многие развитые страны сумели сформировать качественную систему государственного управления, которая, в первую очередь призвана обеспечить высокие показатели роста экономики, свободы предпринимательства, благосостояния населения.

Конечно же, в самой системе государственного управления одной из движущих сил является система государственной службы. Именно государственные служащие, наделенные соответствующими полномочиями, принимают решения по реализации стоящих перед государством задач, влияющих на жизнь граждан. Как определяется в новой Конституции Кыргызской Республики в п.3 ст. 3, «Государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципах открытости и ответственности государственных органов, органов местного самоуправления перед народом и осуществления ими своих полномочий в интересах народа»[1].

Таким образом, основная роль государственной службы заключается в реализации наиболее важных общегосударственных задач, обеспечении интересов общества и каждого гражданина страны в частности[2].

Но чтобы достичь этой цели, необходимо обеспечить высокий уровень эффективности системы государственной службы, на что влияет ряд факторов, включая стабильность системы, гарантии независимости от неправомерного политического и иного вмешательства, уровень профессионализма государственных служащих.

Конечно же, на данный период необходимо уделять значительное внимание вопросу стабильности системы государственной службы.

На сегодняшний день, когда Кыргызстан строит иную архитектуру управления государством, на основе новой Конституции усматривается иной вектор соотношения полномочий органов власти, т.е. переход к парламентской форме правления.

Парламентская форма правления дает нашему народу еще один шанс в построении истинного демократического государства и в стабильном социально-экономическом развитии.

---

[1] См.: Конституция Кыргызской Республики, принятая на референдуме 27 июня 2010 года //Эркин Тоо от 6 июля 2010 года N 61.
[2] См.: Киселев С.Г. Государственная гражданская служба: Учеб. пособие. – М.: ТК ВЕЛБИ, Изд-во Проспект, 2008. – С.3.

Сердцевиной парламентской республики является борьба идей, позитивное политическое противостояние между представителями различных партий. Иначе говоря, в сегодняшних условиях мы должны укреплять «систему заслуг»[3] в комплектовании государственного аппарата и выписать «рецепт» действия государственной службы в парламентской республике.

Практическая же подготовка профессионалов государственной службы занимает несколько лет и требует немало финансовых и материальных затрат, и поэтому при их необоснованном уходе с государственной службы возникает потребность в привлечении новых служащих, на переподготовку и повышение квалификации которых требуются дополнительные расходы и время.

При этом на первый план выходят вопросы мотивации государственных служащих, поскольку зачастую именно по причине низкой заработной платы в госорганах наблюдается достаточно высокий уровень текучести кадров на государственной службе. Поэтому государственные служащие должны получать достойную заработную плату на основе справедливой системы оценки эффективности их деятельности, иметь другие действенные материальные и нематериальные стимулы. Вопрос разработки и скорейшего внедрения системы оценки эффективности деятельности государственных служащих сегодня актуален как никогда.

Другой из причин текучести кадров является неоправданное вмешательство политических государственных служащих в деятельность административных государственных служащих, в том числе в связи с межличностными отношениями. В этой связи необходимо всячески снижать уровень субъективизма в системе профессиональной государственной службы. Здесь очевидна важность института статс-секретарей, которые обязаны быть гарантом защиты законных прав и интересов госслужащих от всякого рода давления со стороны руководства госоргана и политиков.

От степени профессионализма государственных служащих зависит и качество принимаемых ими решений. Поэтому крайне важно подходить к этому вопросу комплексно, начиная с этапа отбора кандидатов на государственную службу, который должен быть прозрачным и объективным.

Также требуется регулярное повышение профессиональной квалификации государственных служащих с учетом требований к выполняемой ими работе.

Необходимо отметить, что Государственная кадровая служба Кыргызской Республики активным образом осуществляет совершенствование единой государственной политики в сфере государственной службы. Этому позитивно способствует твердая политическая воля и заинтересованность Президента Кыргызской Республики Отунбаевой Розы Исаковны.

На данный период Президентом Кыргызской Республики принят ряд мер, направленных на усиление позиций государственных служащих в частности, и государственной службы в целом. Так, 14 декабря этого года Президентом Кыргызской Республики было проведено совещание с участием статс-секретарей, где Роза Исаковна озвучила основные направления модернизации государственной службы, а также механизмы функционирования аппарата органов власти в условиях парламентской формы правления и роль института статс-секретарей в грядущем преобразовании системы государственного управления.

---

[3] См.: Реформы России: правовое обеспечение / Под общ. ред. Г.В.Мальцева. – М., 2005. – С. 195-207.

Также по поручению Президента Кыргызской Республики Отунбаевой Розы Исаковны ГКС совместно с Администрацией Президента Кыргызской Республики разработан ряд проектов Указов Президента в области модернизации государственного управления – в целом и государственной службы – в частности, которые на сегодняшний день подписаны главой государства. В частности это Указы:

– «**Об усилении роли и ответственности института статс-секретарей в сфере государственной службы**» от 23 августа 2010 года № 143[4], согласно которому определено, что институт статс-секретарей в современных условиях должен сосредоточить свои усилия на обеспечении стабильности профессионального аппарата и внедрении стратегических подходов к организации деятельности государственного органа. В Указе установлены приоритетные направления деятельности статс-секретарей государственных органов, расширены их полномочия (в части возможности назначения по согласованию с руководителем госоргана кандидатов на вакантные административные государственные должности; а также возможности по согласованию с руководителем госоргана осуществлять перемещение и ротацию административных государственных служащих). В то же время усилены меры ответственности статс-секретарей посредством внедрения системы оценок и ежегодного рейтинга их деятельности.

– Следующий, это Указ Президента Кыргызской Республики «**О Фонде поддержки государственных служащих Кыргызской Республики**» от 1 октября 2010 года № 222[5], согласно которому будет создан Фонд, аккумулирующий финансовые и материальные средства, поступающие из различных источников (государственный бюджет, средства международных доноров и зарубежных стран и т.д.). Указанные средства используются только в целях создания условий для привлечения и закрепления высококвалифицированных кадров на государственной службе, повышения квалификации и обучения государственных служащих, а также их материальной поддержки. В этой связи также издан Указ «**Об утверждении состава Наблюдательного совета Фонда поддержки государственных служащих Кыргызской Республики**» от 18 октября 2010 года № 250[6], предусматривающий создание группы из представителей органов власти и экспертного сообщества, а также гражданского сектора. Основной целью данной группы является контроль за эффективным расходованием средств Фонда.

Надо заметить, что первые результаты деятельности Фонда уже есть, на базе КРСУ им. Б.Н.Ельцина с 19 декабря предполагается обучение отдельных государственных служащих двенадцати министерств и ведомств КР. В этих целях РАГС при Президенте РФ направляет в Кыргызстан своих представителей из числа профессорско-преподавательского состава.

-– В целях же совершенствования государственной кадровой политики в части привлечения и приема на государственную службу современных и не подверженных коррупции управленческих кадров, искоренения и предупреждения причин и условий, порождающих коррупционные явления в государственных органах, принято решение о целесообразности введения системы тестирования на полиграфе в сфере государственной службы принят Указ Президента Кыргызской Республики «**О первоочередных мерах по внедрению системы тестирования на полиграфе в сфере государственной службы**» от 27 августа 2010 года № 146[7]. Благодаря этому Указу Государственная кадровая служба Кыргызской Республики уже располагает полиграфами, на которых проводится тестирование кандидатов на вакантные административные государственные

[4] См. Слово Кыргызстана от 27 августа 2010 года № 71.

[5] См.: Эркин Тоо от 5 октября 2010 года № 91.

[6] См.: Эркин Тоо от 22 октября 2010 года № 99.

[7] См.: Эркин Тоо от 3 сентября 2010 года № 77.

должности. В первую очередь тестирование на данном оборудовании прошли кандидаты на должность статс-секретарей тринадцати государственных органов.

– В целях дальнейшего расширения, нормативного закрепления и внедрения в практику форм взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества (общественных объединений, ассоциаций, союзов и других) в Кыргызской Республике, а также обеспечения прозрачности процедур принятия решений и их реализации с учетом интересов общественности предусмотрено создание общественных наблюдательных советов с включением в их составы представителей гражданского общества, научных кругов, бизнес-ассоциаций, профессиональных и отраслевых союзов, экспертного сообщества из сфер, соприкасающихся с деятельностью государственного органа на основе Указа Президента Кыргызской Республики «**О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом**» от 29 сентября 2010 года № 212[8].

На сегодняшний день указанные общественные наблюдательные советы уже созданы в десяти пилотных госорганах, которые уже ведут активную работу по выявлению проблем отдельной отрасли и решению их, а также определению концептуальных задач министерств и ведомств.

Особо хотелось бы отметить, что одним из примеров успешной совместной работы Государственной кадровой службы Кыргызской Республики и статс-секретарей государственных органов является то, что показатель назначения на административные государственные должности вне оснований, предусмотренных Законом Кыргызской Республики «О государственной службе»[9] снизился **с более чем 60 % в 2005 году до 0,4 % в 2010 году**.

Таким образом, нами предпринимаются все возможные усилия по совершенствованию системы государственной службы Кыргызской Республики.

В то же время, наряду с ежедневным решением разновекторных задач, стоящих перед Государственной кадровой службой, в ближайшее время нам предстоит сконцентрировать свои усилия на следующих приоритетных направлених:

1. В соответствии с Указом Президента Кыргызской Республики «Об усилении роли и ответственности института статс-секретарей в сфере государственной службы» от 23 августа 2010 года № 143 необходимо определение Государственной кадровой службой Кыргызской Республики ежегодного рейтинга деятельности статс-секретаря на основе мониторинга качества, объема и прозрачности его работы, опроса государственных служащих соответствующего государственного органа и общественного мнения с последующим представлением информации в Совет по государственной службе. В этой связи необходима апробация механизма определения ежегодного рейтинга.

2. В целях реализации Указа Президента Кыргызской Республики «О первоочередных мерах по внедрению системы тестирования на полиграфе в сфере государственной службы» от 27 августа 2010 года № 146 необходимо усилить работу по расширению системы тестирования на полиграфе кандидатов на вакантные административные государственные должности и действующих государственных служащих. Необходимо учесть, что данный механизм позволяет выявить информацию, которую было бы затруднительно получить иными способами.

3. В целях пресечения условий к возникновению коррупционных и любого рода нарушений на государственной службе необходимо усилить мониторинг соблюдения законодательства о государственной службе и ответственность за его несоблюдение.

---

[8] См.: Эркин Тоо от 1 октября 2010 года N 90.

[9] См.: Эркин-Тоо от 24 августа 2004 года N 71-72.

4. Необходимо целенаправленно проводить деятельность по обучению и повышению квалификации государственных служащих с тем, чтобы обеспечить постоянное обновление имеющихся у госслужащих знаний по различным направлениям деятельности и повысить качество принимаемых ими решений. В этой связи возрастает роль Академии управления при Президенте КР, которая должна стать флагманом в направлении профессионального развития госслужащих.

5. Общественные наблюдательные советы играют важную роль в обеспечении прозрачности расходования государственных средств, предупреждения коррупционных и иных негативных явлений на госслужбе, повышении качества предоставляемых услуг населению. Поэтому необходимо развивать и поддержать практику их деятельности с привлечением гражданского общества и СМИ.

6. В целях повышения оперативности и качества процессов управления госслужбой необходимо активнее внедрять современные прогрессивные технологии на госслужбе, включая информационные системы управления человеческими ресурсами, «электронное правительство», принципы «единого окна» и т.п.

7. Необходимо разработать и утвердить систему и перечень стандартов государственных услуг, предоставляемых населению. Усилить ответственность госслужащих по соблюдению законодательства о государственной службе.

В этой связи ГКС КР продолжает наращивать свои усилия по решению вышеуказанных и других проблем в сфере госслужбы, чтобы обеспечить качественный процесс модернизации государственного управления Кыргызской Республики.

Спасибо за внимание.

Д. Нарымбаев
эксперт по конституционному праву

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ (ПРЕЗИДЕНТ – ПАРЛАМЕНТ – ПРАВИТЕЛЬСТВО) В УСЛОВИЯХ ПОЛИТИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

This article collaboration of governing institutes (president – parliament – government) in conditions of political modernization.

Цель политической модернизации или выработки принципиально новой конструкции взаимоотношений, по-видимому, состоит в необходимости гармоничного сочетания различных типов деятельности и их единой нацеленности на благо страны.

Основные действующие лица: парламент – правительство – президент. Но нужно говорить с некоторыми подробностями, которые важны:

1) парламент, где есть парламентское большинство и оппозиция, мотивированная, с узаконенными немалыми полномочиями и еще большими возможностями…
2) правительство – коалиционное, то есть разношерстное...
3) президент – не участвует в формировании исполнительной власти, но представляет КР внутри страны и за ее пределами, ведет переговоры и подписывает договоры… по согласованию с премьер-министром…

1) парламент. Не просто орган законодательной власти, теперь он предрешает судьбы страны – куда и с кем будем двигаться в мировом пространстве, что будем делать с внутренними проблемами, кто будет вырабатывать политику, учитывая или игнорируя общественное мнение, и кто будет принимать решения, многие из которых изобилуют различными рисками. Всем придется считаться с этим…К счастью, созданы основные условия для политической конкуренции, что призвано избавить нас, по крайней мере, от монополии одной группы и узаконивания узурпации власти.
На чем основывается устойчивость коалиции фракций. Факторы.
Будет ли конструктивной оппозиция. Факторы.

2) правительство. Подотчетно и подконтрольно парламенту, причем пропозиционной и оппозиционной частям. Но в определенный момент может стать силой, способной при решающем содействии президента пресечь жизнь парламента. Сможет ли оно стать командой профессиональных и порядочных специалистов высочайшего класса? Факторы.

Я решил посмотреть на предстоящее реформирование взаимоотношений между властью с колокольни президента. Это не значит, что на других колокольнях меньше поводов для дискуссий.

3) президент. Четкое определение особенностей роли института президента переходного периода представляется задачей *неотложной.*

Во-первых, следовало бы переосмыслить каждое полномочие президента как в отдельности, так и в совокупности. Это даст цельное видение места и роли главы государства во всей системе государственной власти и поможет правильно расставить акценты при выстраивании отношений со всеми другими институтами госвласти. При этом нужно помнить, что президент, несмотря на огрничения в полномочиях, «олицетворяет единство народа и государственной власти». Что это такое и как это реализовать.

Во-вторых, президент призван, помимо прочего, еще и создать прецедент цивилизованной передачи эстафеты вновь избранному главе государства с определенными заделами и уже в следующем году. Следовательно, будет создан пример использования полномочий, которому будет даваться оценка обществом – положительная или отрицательная. Это важно для судьбы парламентской формы правления в нашей стране.

Итак, по хронологии…

1. Выбирая фракцию, которая призвана стать стержнем парламентского большинства, президент выполняет ту самую роль главы государства, которая возложена на него фактом всенародного избрания. По логике, хотя и не прописанной прямо в Конституции, кандидат в премьер-министры уже в ходе подготовки программы правительства должен сотрудничать с президентом, учитывать его мнение. Именно в этой программе после ее утверждения парламентом все мы будем выискивать направления внутренней и внешней политики, как основные, так и определенную часть конкретных. Не всех, так как парламент отдельно еще утверждает общегосударственные программы развития КР.

2. По окончании формирования парламентского большинства, утверждения правительства, а затем структуры и заполнения должностных позиций в парламенте депутаты приступят к принятию законов…

Между тем, Президент – не только обязательный участник собственно законотворческого процесса (здесь пока все вроде традиционно выстроено) и вправе подписать или возразить парламенту по конкретному закону, но еще является активным действующим лицом в ряде случаев реализации государственных функций, предусматриваемых новыми законами. А поскольку Президент не имеет законодательной инициативы – Правительство или депутат(ы) будут вносить законопроекты в ЖК. Следует, видимо, заранее обдумать, выбрать и донести до того или иного инициатора законопроекта аргументированную позицию, в частности, по вопросам:

<u>Оборона и национальная безопасность</u>

1) Должны ли решения Совета обороны (СО) иметь самостоятельное значение и обязательность либо они – лишь рекомендации для последующего принятия Президентом собственного решения и оформления его указом, постановлением или распоряжением. Конечно, члены СО – это, вероятно, наиболее компетентные и облеченные властью должностные лица самого высокого ранга. Но Президент несет персональную ответственность перед народом и историей, как выясняется…
2) Процедура выработки мер по национальной безопасности, по-видимому, может и должна быть установлена Президентом. Она может быть присовокуплена к функциям Совета обороны с возможным расширением состава, если это сочтено будет необходимым, но все же целесообразно отразить это не в тексте закона о Совете обороны, а впоследствии специальным указом Президента.

<u>Участие в формировании иных (по сути – центральных) органов</u>

Президент назначает с согласия парламента Генерального прокурора, одну треть состава Центризбиркома и Счетной палаты. Назначенцы, разумеется, работают на основании и во исполнение законов. Но следует понять, каковы пределы ответственности Президента за их добросовестную и профессиональную деятельность и каковы формы ее обеспечения. Эти идеи целесообразно сформулировать заранее и включить в тексты готовящихся законопроектов: О Прокуратуре, О Счетной палате, О Центризбиркоме.

Судебная власть

Президент в отличие от Счетной палаты и Центризбиркома не участвует в формировании Совета по отбору судей, но вынужден основывать свои решения – по местным судьям и свои предложения парламенту – по судьям Верховного суда на кандидатурах, отобранных этим Советом. Мы, конечно, очень рассчитываем, что состав Совета окажется добросовестным, объективным и компетентным, но как окажется на самом деле… Следует ли предусмотреть в законе право Президента отклонить предложение Совета по отбору судей. Можно снять с себя ответственность и в качестве «нотариуса» или передаточного звена проштамповывать решения Совета по отбору судей. Это проще, но целесообразно ли? Проекты законов о статусе судей и о Совете по отбору судей разрабатываются, и еще можно включиться в этот процесс.

Роль арбитра в кризисных ситуациях

1. В случае невозможности сформирования правительства конкретным составом парламента Президент назначает досрочные выборы.
2. В случае самороспуска Жогорку Кенеша – вновь досрочные выборы. В этом случае, а по аналогии в предыдущем и в последующем, Президент в пятидневный срок со дня самороспуска назначает досрочные выборы, которые «должны быть проведены не позднее 45 дней со дня назначения досрочных выборов».
3. Один раз в год Премьер-министр вправе поставить перед парламентом вопрос о доверии правительству. В случае отказа в доверии Президент либо отправляет в отставку правительство, либо назначает досрочные выборы в парламент.

Казалось бы, все четко и категорично, но, все же за итоги таких выборов, назначенных скоропостижно, перед народом ответственность несет Президент. Следовательно, следует продумать, всегда ли будет достаточная готовность государства провести выборы на должном уровне и какие меры окажутся необходимыми. Нужно уже сейчас готовиться к предстоящим выборам (досрочным тоже!) и реформировать избирательный механизм, – существующий показал свою неадекватность…

Возможные действия

Аппарат Президента совместно с другими президентскими структурами, включая Академию управления, вырабатывает и согласовывает с Президентом позиции по рассматриваемым направлениям деятельности, затем Президент проводит ряд встреч с премьер-министром и министром юстиции, председателями комитетов парламента и советуется с ними относительно положений готовящихся законопроектов и, возможно, определяет и представляет своего представителя для участия в последующей законопроектной работе. Ранее это не практиковалось, но теперь у Президента нет права законодательной инициативы, и во избежание излишних возражений Президента при подписании некоторых из законов в будущем такая форма взаимодействия представляется и целесообразной, и необходимой.

Катрин Баух
постоянный представитель посла ФРГ в Кыргызской Республике

ПРИВЕТСТВИЕ УЧАСТНИКОВ ФОРУМА

Здравствуйте, уважаемые участники.

Во-первых, я бы хотела выразить свою благодарность организаторам сегодняшнего мероприятия и сказать несколько слов по этому случаю. Мне очень приятно быть здесь сегодня с вами и Добро Пожаловать всем вам на Интернациональный Форум.

В Германии мы придаем большое значение профессиональному обучению государственных служащих и работников госучреждений. В Германии получение соответствующего образования является настолько важным направлением и для тех, кто только начинает карьеру, и для тех, кто уже работает, что у нас даже имеются отдельные законы касательно данной темы. Согласно немецкому законодательству, все трудоустроенные госслужащие обязаны продолжать обучение и быть информированы во всех вопросах, касающихся требований и изменений в их профессии. Но не только госслужащие обязаны продолжать свое образование. По факту, государство как работодатель несет ответственность за непрерывное образование своих госслужащих. Это означает не только организацию семинаров, круглых столов и других образовательных мероприятий, которые необходимы и построены так, чтобы не увеличивать рабочее время.

Эти госслужащие, которые смогли развить свои навыки и знания через такую подготовку, согласно немецкому законодательству, могут рассчитывать на поощрение со стороны работодателя; они могут быть повышены или получить более ответственную работу.

Профессиональное образование в начале карьеры закладывает фундамент для развития самой государственной службы, что, в свою очередь, поможет всем людям. В Германии госслужащие должны предварительно пройти трехгодичное обучение в университетах или спецшколах в зависимости от специальности, на которой они хотят работать.

Дамы и господа,

Посольство Германии приветствует эту возможность, данную нам сегодня, обсудить вопросы, связанные с образованием государственных служащих. Мне приятно отметить искренний интерес к данному форуму. У вас будет возможность узнать много нового из сегодняшних выступлений. Вы получите информацию из первых рук касательно последних разработок и реформ в государственном управлении и конкретно в образовании и подготовке государственных служащих. Я надеюсь, что в конце форума вы уйдете домой с новыми знаниями, которые помогут вам в предстоящих вам важных заданиях.

Также я рада, что немецкий фонд Ханса Зайделя оказывает значительную поддержку данному мероприятию. Более восьми лет этот фонд работал с Академией управления при Президенте Кыргызской Республики, оказывая поддержку в подготовке нынешних и будущих государственных служащих. Многие из этих студентов могут быть вашими будущими работниками. Это еще один показатель той важности, с который мы относимся к подготовке государственных служащих.

Пожалуйста, разрешите мне закончить свою речь пожеланиями успеха и полезных обсуждений.

Спасибо за ваше внимание.

Д-р Макс Георг Майер
представитель Фонда Ханнса Зайделя

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В ГЕРМАНИИ

Урматтуу президент-айым,

Урматту ректор-мырза,

Башкаруу академиясынын чет өлкөдөгү өнөктөш уюмдарынан келген урматтуу коноктор,

Ураматтуу Кыргызстандык коноктор,

Мен да Ханнс Зайдель Фондунун атынан Сиздерди 5- (бешинчи) Бишкек конференциясына кош келипсиздер демекчимин.

Сөз башында, биздин көп жылдан берки өнөктөшүбүз Кыргыз Республикасынын Президентинин алдындагы Башкаруу академиясына, бул конференцияны жогорку деңгээлде даярдаганы үчүн терең ыраазычылык билдирип кетким келет.

Биз Кыргызстан үчүн окуяларга бай жылды узатып жатабыз: бул жылы элдик көтөрүлүш, убактылуу өкмөт, жаңы конституция, референдум, убактылуу президентти шайлоо, парламентик шайлоо жарышы, парламенттик шайлоо болду, ал эми азыр болсо, өкмөттүк коалициянын түзүлүшү болуп жатат.

Ханнс Зайдель Фонду Сиздерди бул жетишкендиктер менен куттуктайт: Кыргызстан - парламенттик республика куруу үчүн - Демократиянын жолуна түштү.

Бирок бул кадамдарды жасап жатып элди унутпоо керек: Эл сиздердин саясий реформаңыздардын конкреттүү ийгиликтерин күтөт. Эл, баарынан мурда, өзүнүн социалдык экономикалык жагдайынын жакшырышын күтөт. „Демократияны курсагы ач, капчыгы бош элге жеткирүү оор“.

Мен саясатчылар 2011-жыл Кыргызстан үчүн өзгөчө жыл болоорун түшүнүп жатат деген үмүттөмүн. Себеби Сиздер эгемендүүлүгүңүздөрдүн 20 жылдык юбилейин белгилейсиздер. Учурдан пайдаланып, Ханнс Зайдель Фонду Сиздерди бул мааракеңиздер менен куттуктайт.

Ханнс Зайдель Фонду мындан ары да өзүнүн чектелген мүмкүнчүлүктөрүнө карабастан Сиздердин өлкөңүздөрдүн өнүгүүсүнө зор салым кошууга умтула берет.

Чоң рахмат!

Ал эми азыр «Мамлекеттик кызматкерлерди окутуудагы Германиянын тажрыйбасы» деген докладыма өтмөкчүмүн. (немис тилинде).

Т.К. Койчуев
докт. экон. наук, профессор, академик НАН КР

ГЕНОФОНД НАЦИИ ПОД УГРОЗОЙ ДАЛЬНЕЙШЕГО УХУДШЕНИЯ

This article nation's gene pool under the threat of further worsening

Генофонд человека – это его жизненный потенциал, включающий в себя физическое развитие, психическую устойчивость, умственную способность, степень прирожденной адаптивности к изменяющимся условиям окружающего мира и общественной среды. В человеке эти его естественные качества накапливаются, формируются и достигают определенного уровня развития под влиянием и воздействием условий и уровня жизни, среды обитания, общественной среды общения, цивилизованности развития. Естественные качества не могут не подвергаться внешним воздействиям и под их позитивным влиянием могут «закрепляться», качественно усиливаться или, наоборот, под их негативным влиянием ослабевать и исчезать. Генофонд тоже нуждается в защите, поддержке и заботе. Жизнь человека так устроена, что появляется семья и объективно продолжение рода. Семья дает это продолжение. Рождается новая жизнь, ребенок, в котором основой его жизнеспособности и жизнеустойчивости служит генофонд родителей. Так формируется генофонд рода, народа, нации.

… Сегодня генофонд народа ухудшается, и генофонд будущего поколения находится под угрозой. Каким он уже стал и каким еще станет? И какие новые жизни будут рождаться? Сильные или слабые? Умные или слабоумные? Психически устойчивые или неустойчивые? Эмоционально богатые и радостные, или бедные и подавленные? На эти вопросы должны ответить сегодняшние общества и государства. Именно они ответственны!

В каких, – «вызывающих горечь и сожаления, невосприятие и протест», – условиях живет общество?

Во-первых, экономическая отсталость и низкий уровень жизни. По данным Всемирного банка, Кыргызстан находится в группе отсталых стран, в которых производство валового национального продукта (ВНД) в расчете на душу населения не превышает 935 долл. США. В Кыргызстане ВНД на душу населения составил в 2007 г. 590 долл. США. Для сопоставления отметим, что страны с ВНД на душу населения до 935 долл. США относятся к странам с низкими доходами населения, от 936 до 3705 долл. – к странам с доходами ниже среднего уровня, от 3706 до 11455 долл. – с доходами выше среднего уровня и выше 11456 долл. – к странам с высокими доходами.

Во-вторых, уровень жизни населения, конечно, находится в соответствии с объемом произведенного валового национального и внутреннего продуктов, т.е. низок, и заметная часть населения в Кыргызстане находится за чертой бедности. Отсталость экономического развития и низкий уровень жизни, низкие уровни заработной платы обуславливают низкие уровни потребления продуктов питания и некачественную его структуру, что сказывается на физическом развитии и состоянии населения. Среднемесячная номинальная заработная плата в 2009 г. составила 143,6 долл. США, или 4,7 долл. в день. Необходимым для организма человека объемом питания и качественным составом можно ли обеспечить на 4,7 долл. в день? Прожиточный минимум в среднем на душу населения в месяц на 2009 г. был установлен в размере 76,1 долл. США, или в день – 2,5 долл. Этот прожиточный минимум обрекает нуждающихся на нищенское прозябание. В стране на конец 2009 г. насчитывалось 565 тысяч пенсионеров. Средний

размер начисленной месячной пенсии равен 49,7 долл., или в день – 1,6 долл., т.е. пенсионеры оставлены на произвол печальной судьбы.

В-третьих, недопотребление продуктов питания и необеспеченность другими условиями жизнеобеспечения, неустроенность жизнедеятельности, неблагополучные экологические воздействия приводят к заболеваниям, и здоровье населения нельзя признать в полной мере благополучным и, более того, есть тенденция ухудшения, что не может не повлиять негативно на генофонд народа.

Растет количество таких заболеваний, которые вызывают особо серьезную озабоченность. Увеличивается число зарегистрированных больных с диагнозом, установленным впервые. Всего таких больных (по всем видам болезней) в 2009 г. было 1470,1 тысяч человек, или 27,1% всей численности постоянного населения. А сколько же вообще состоящих на учете «хронических» больных по соответствующим видам?

В 2009 г. больных со злокачественными образованиями всего насчитывалось 19,6 тыс. человек, или на 100 тыс. населения пришлось 371,5 больных. В 2004-2008 гг. ежегодно впервые выявлялись больные в 4,3–4,6 тыс. человек.

Впервые была выявлена заболеваемость активным туберкулезом в 2004-2008 гг. у 5,6-6,6 тыс. человек. Численность больных, состоящих на учете в лечебно-профилактических учреждениях, в 2004-2008 гг. составила 10,4-12,6 тыс. человек. Болезнь, которая в советское время как массовая угроза была нейтрализована и контролируема, в независимом Кыргызстане дала вспышку эпидемии.

Заболеваемость психическими расстройствами и расстройствами поведения в известной мере связана с алкогольной зависимостью, наркоманией и токсикоманией. В 2009 г. состояли на учете в лечебно-профилактических учреждениях: с алкогольной зависимостью – 34,9 тыс. человек, наркоманией и токсикоманией – 9,6 тыс. человек.

В 2004-2008 гг. ежегодно увеличивалась численность взятых под наблюдение больных: 2,5-3,0 тыс. с алкогольной зависимостью и 0,7-1,0 тыс. с наркоманией и токсикоманией.

И, что очень тревожно, наблюдается заболеваемость наркоманией подростков в возрасте 15-17 лет и детей до 14 лет. В 2009 г. из 115 человек, состоящих на учете в лечебно-профилактических учреждениях, 20 были детьми, 44 – подростками.

Здоровье населения, его генофонд поставлены под угрозу. Весь накапливаемый экономический, социальный, культурный, интеллектуальный потенциал кому будет предназначен? Можно вопрос поставить иначе: способно ли будет будущее поколение сохранить и приумножить передаваемое ему наследство?

Чтобы сомнений не возникало, сегодня надо самым серьезнейшим образом позаботиться о здоровье населения, подключая физическую культуру и спорт, совершенствуя пути их развития. В августе 2010 г. (13.08.10 г.) газета «Слово Кыргызстана» опубликовала статью президента Олимпийской академии Кыргызстана, кандидата педагогических наук Б.Мотукеева «Шагать по жизни в ногу с физкультурой», в которой отражены заслуживающие внимания подходы и предложения. Она была поддержана чемпионом Олимпийских игр по штанге, Заслуженным мастером спорта СССР К.Осмоналиевым, ветераном войны, труда, спорта В.Баевым и другими. Мы знаем, что в России дан новый импульс развитию физкультуры и спорта, начиная со школьной скамьи, что представляет интерес для изучения и перенятия опыта.

Существенную материальную и моральную поддержку надо оказать медицинским кадрам, которым вручено, доверено здоровье народа. А государством их работа, в смысле

материального вознаграждения, оценена непростительно низко! Среднемесячная их номинальная зарплата в 2009 г. составила 91,1 долл. США, что составляет лишь 63,4 % уровня среднемесячной зарплаты в целом по республике. В день зарплата медицинского персонала составляет 2,98 долл. На эту сумму медики способны сохранить свою дееспособность и лечить людей? Кстати, в материальном отношении ущемлены все категории работников социальной сферы.

В-четвертых, не повышается культурно-образовательный и духовно-нравственный уровень значительной части населения. Увеличилось, скажем, количество вузов в 2009 г. до 54, численность студентов – до 233,6 тысяч соответственно против 9 вузов и 59,3 тыс. студентов в 1989 г. в советское время, а качество подготовки снизилось в преобладающем количестве вузов. Идет девальвация знаний и образования. Выпускаются не специалисты, а дипломы. Для страны с 5,4 млн населения не нужно столько вузов. Более того, подготовка специалистов не увязана с реальными потребностями сегодня и обоснованно прогнозированными потребностями на ближайшее будущее. Практически государство отошло от управления процессом подготовки кадров высшей квалификации (только ли) и контроля за ним.

В республике, как известно, преобладает сельское население. Оно становится все больше нечитающим и не приобщенным к духовным процессам.

В-пятых, падение духовности и нравственности приводит к росту преступности в обществе. Из зарегистрированных преступлений в 2008 г. 64,9 % относились к преступлениям в сфере экономики. Зарегистрировано 29519 преступлений, т.е. в день происходило 81 преступление. Число зарегистрированных совершенных несовершеннолетними и при их участии составило 892, или 3,3 % в общем числе зарегистрированных преступлений и в динамике 2005-2008 гг. не уменьшается, а увеличивается (2005 г. – 878 случаев, 2006 – 857 случаев, 2007 г. – 760 случаев, 2008 г. – 892 случая).

Из общего числа осужденных 74,3 % – лица в трудоспособном возрасте без определенных занятий. В составе осужденных лиц замечаются и несовершеннолетние подростки. Из осужденных лиц несовершеннолетнего возраста (600 человек) 19,3 % – лица 14-15 лет, 80,7 % – 16-17 лет, 8,0 % – девочки. Надо подчеркнуть, что 55 % из несовершеннолетних осужденных нигде не учились и не работали, 57 % – совершили преступления в группе, т.е. преступления принимали в определенной мере организованный характер.

В-шестых, не способствует укреплению здоровья населения состояние экологии страны. Вот некоторые факты: выбросы вредных веществ в атмосферный воздух от стационарных источников в 2009 г. составили 118,1 тыс. тонн против 34,5 тыс. тонн в 2005 г., или возросли в 3,4 раза. Всего за 2005-2009 гг. выбросы составили 266,3 тыс. тонн. За эти годы сброс загрязненных сточных вод составил 69,7 млн м^3. В 2004-2008 гг. «накопилось» 29570,7 тыс. тонн токсичных отходов.

Государством принимаются меры по охране окружающей среды, но, к сожалению, средств недостаточно. Природные, часто случаеющиеся катаклизмы в виде обвалов, оползней, землетрясений, паводков «растаскивают» и без того скромные средства.

Что же нужно предпринять, чтобы достичь роста экономики, укрепления и качественного улучшения генофонда нации?

Достижение достойного уровня и качества жизни человека, нации, создание устойчиво жизненного генофонда современного и будущих поколений общество, государство должны рассматривать в качестве изначальной, коренной, основоопределяющей цели

развития, критерия жизнеспособности страны. Экономическая, социальная, экологическая, технико-технологическая, государственно-правовая политика, организация и управление развитием страны во всех его проявлениях должны исходить из цели обеспечения благополучия и качества жизни человека. Такой ориентир не как словесное и лозунговое «украшение», а как импульс к действиям должен предопределять подлежащие реализации задачи, их структуру, приоритетность и последовательность, масштабность и сроки выполнения.

Какие сегодня нужно решать конкретные задачи?

Первая – необходимо создавать рабочие места в реальном секторе экономики, особенно в промышленности. Государство должно воздействовать на предпринимательство, используя как экономические, так и правовые механизмы.

Вторая – государство должно способствовать привлекательной, организованной трудовой миграции за рубеж, рассматривая ее как важную государственную политику, и эффективно управлять этим процессом на уровне межгосударственного сотрудничества.

Третья – в целях заботы о здоровом и качественном питании населения государство, предпринимательство и фермеры должны согласовывать и вести такую ценовую политику на продукты собственного производства, чтобы содействовать общественно приемлемому потреблению, соответствующему и приближающемуся к научно обоснованным социально-экономическим и медико-биологическим нормам потребления количественно и структурно.

Четвертая – даже в условиях нехватки ресурсов надо сделать максимум возможного, чтобы поднять материально-техническую базу системы здравоохранения. Нужно, не откладывая, поднять заработную плату врачам и всему медицинскому персоналу, иначе отток кадров катастрофически может возрасти.

Пятая – решительно реорганизовать систему высшего образования. Связать подготовку с реально-возможными потребностями. Необходимо сократить количество вузов. Республике просто не нужно 54 вуза. Оставить нужно «квалифицированные» вузы и заметно поднять зарплату преподавателям государственных вузов. Ввести дипломы государственных и частных вузов. В государственных вузах отменить контрактное обучение и ввести плату стипендий студентам как долговременный кредит за обучение, который будет выплачен после окончания вуза.

Шестая – нужно существенно поднять заработную плату работникам культуры, если хотим сохранить и приумножить читающую, духовную, нравственную публику и поднять сферу культуры на качественный уровень.

Седьмая – борьба с правонарушениями должна не только пресекать и наказывать, но и перевоспитывать, «переделывать» правонарушителя психически, его социальную ориентацию и экономические побуждения, формировать уважение к правовым законам и нормам.

Восьмая – окружающая среда, территория страны со всеми своими природными ресурсами как среда обитания человека есть необходимый атрибут генофонда нации и всегда должна оставаться объектом самого тщательного и неусыпного контроля со стороны государства за ее состоянием и использованием.

Девятая – необходимо поднять уровень минимальной заработной платы и минимального прожиточного минимума до уровня, когда они будут служить базой, минимальной, но достаточной для обеспечения дееспособности человека и его жизнедеятельности.

Десятая – минимальные пенсии и пособия должны быть повышены до уровня минимального потребительского бюджета.

Где найти средства для реализации поставленных задач?

Во-первых, добиваться в основной массе прибыльной, достаточно и заметно рентабельной работы экономических субъектов во всех сферах экономики. В настоящее время сальдированный финансовый результат малых и средних предприятий с 2006 г. вышел на прибыльный «финиш». Если в 2004-2005 гг. годовые убытки составили соответственно 125,2 и 139,0 млн сомов, то в 2006 г. прибыль составила 591,2 млн сомов, в 2007 г. – 1374,8 млн сомов, в 2008 г. – 12267,5 млн сомов. Удельный вес прибыльных предприятий в общем числе предприятий составил в 2008 г. 37,0 %, их прибыль – 17900,7 млн сомов. Довольно значительным остается удельный вес убыточных предприятий – 37,6 %, т.е. равен удельному весу прибыльных, а их убыток составит в том же 2008 г. 5633,1 млн сомов. Из общего числа малых и средних предприятий 25,4 % предприятий не прибыльны и не убыточны, а покрывают лишь расходы доходами, обеспечивая лишь «нулевой» финансовый результат, т.е. сводят концы с концами. Нормально растущая экономика не может убыточно существовать. Рентабельная работа основной массы экономических субъектов приведет к увеличению налоговых и иных поступлений в госбюджет.

Во-вторых, необходимо ввести дифференцированные налоги разных видов на экономическую деятельность юридических экономических субъектов и также дифференцировать подоходные налоги населения, что теоретически верно, а на практике пополнит бюджет государства.

В-третьих. Необходимо инициировать и поддерживать общенациональные, отраслевые, региональные и иные общественные социальные фонды поддержки: здравоохранения, образования, культуры и спорта, детей, пенсионеров, бедной части населения и т.д. В этих фондах могут быть аккумулированы гуманитарные и иные средства помощи, поступающие из зарубежных стран, международных организаций и фондов. Здесь же могут быть аккумулированы добровольные поступления от своих граждан, предприятий, общественных и иных учреждений.

В целях повышения качества работы социальной сферы необходимо сохранять, восстанавливать, расширять, углублять сотрудничество со странами, ранее входившими в СССР, а сегодня независимыми республиками, с которыми было общее научно-техническое, языковое, образовательное, здравоохранительное, культурное пространство. Это пространство, как бы мы не развивали связи с другими странами, свое значение не потеряло, а будет дополнять и обогащать наши более широкие мировые связи в социальном развитии. От достигнутых результатов кощунственно отказываться, а надо дорожить и пользоваться ими.

С.А.Кравченко
доктор наук государственного управления,
доцент кафедры управления общественным развитием Национальной академии
государственного управления при Президенте Украины

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕФОРМ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ И ЭЛЕМЕНТЫ ОБЩЕЙ МЕТОДОЛОГИИ

This article execution of state-management reforms: conceptual basics and elements of general methodology

В современном мире одним из ключевых факторов прогрессивного развития страны, достижения высокого качества жизни ее граждан является подчиненное общественным потребностям, действенное и эффективное управление государством. В связи с этим практически перед каждой страной время от времени встает задача качественного обновления существующей управленческой системы путем реформ.

Такое реформирование является очень сложной, масштабной и долговременной деятельностью, в которой можно выделить две составляющие[1]. Первая составляющая касается содержания государственно-управленческих реформ и отвечает на вопросы о том, какими должны быть в результате реформ желаемые модели систем государственного управления и местного самоуправления, их место и роль в обществе, взаимодействие с бизнесом и общественностью и тому подобное, а также определяет содержание и последовательность изменений для достижения этих желаемых состояний. Содержательная составляющая реформ является специфической для каждой страны, поэтому давать здесь однозначные рекомендации довольно сложно.

Вместе с тем, есть вторая составляющая государственно-управленческих реформ, которая касается их осуществления, то есть реформаторской деятельности, которая призвана обеспечить формирование и практическое воплощение содержательного компонента реформ. Эта вторая, технологическая составляющая государственно-управленческих реформ, носит универсальный характер, что определяет возможность выработки общей методологии, которая может применяться в различных странах независимо от местного контекста. Именно основные элементы этой общей методологии освещены в данной статье.

В первую очередь следует сказать о том, что в деятельности по осуществлению государственно-управленческих реформ можно выделить такие основные компоненты[2]: инициирование реформ; их политическое обеспечение; планирование; организацию; контроль процесса реформирования; взаимодействие органов государственной власти с общественностью в этом процессе; обеспечение мотивации и способности государственных управленцев работать в новых условиях.

Рассмотрим более подробно каждую из выделенных составляющих реформаторской деятельности. Первой такой составляющей является инициирование реформ, которое включает несколько этапов. Во-первых, исходным пунктом есть выяснение объективной необходимости изменений. Поскольку государственное управление играет обеспечивающую роль относительно других видов общественной деятельности, то

---

[1] Кравченко С.О. Державно-управлінські реформи : теоретико-методологічне обгрунтування та напрями впровадження: монографія. – К. : НАДУ, 2008. – 296 с.
[2] Кравченко С.О. Державно-управлінські реформи : теоретико-методологічне обгрунтування та напрями впровадження: монографія. – К. : НАДУ, 2008. – 296 с.

следует удостовериться в том, что государственный механизм стал неадекватным общественным потребностям и тормозит его развитие.

Если это выяснено, то далее важно учитывать принцип своевременности, который означает инициирование государственно-управленческих реформ в то время, когда общество будет готовым к их восприятию и поддержке. Это имеет стратегический и тактическим аспекты. С точки зрения стратегии перестройка системы государственного управления должна быть процессом постепенных последовательных изменений, которые будут отражать эволюцию общественного сознания[3]. С тактической точки зрения, как показывает опыт ряда стран, благоприятным временем для начала реформ являются первые месяцы работы нового правительства[4]. Именно в этот период власть пользуется наибольшим общественным доверием.

Если своевременность изменений не вызывает сомнений, тогда следующим шагом является публичное провозглашение начала государственно-управленческих реформ с обоснованием их необходимости и изложением основополагающих идей.

Следует отметить, что принятие решения о начале реформ и публичное их провозглашение есть дело высшего руководства государства. Следовательно, инициирование государственно-управленческих изменений органически связано с другим компонентом реформаторской деятельности – политическим обеспечением, которое, в свою очередь, включает две составляющие.

Первая составляющая обусловлена тем, что не только успех, но и просто начало реформ критически зависит от политической воли[5]. Практическим воплощением политической воли является реализация принципа политического лидерства, который означает инициирование и активное продвижение государственно-управленческих реформ высшим руководством государства[6]. Об инициировании реформ уже было сказано, а активное продвижение реформ предусматривает следующее. Во-первых, ведущую роль высшего руководства государства в выработке стратегии реформ, во-вторых, осуществление контроля успешности достижения общих целей реформирования, в-третьих, внедрение системы мотивации для реализации стратегии реформирования, и, в-четвертых, обеспечение корректирования стратегии в случае необходимости.

Вторая составляющая политического обеспечения государственно-управленческих реформ отражает принцип политического согласия. Он предусматривает достижение согласия относительно необходимости, целей и путей реформирования между всеми основными политическими силами. Такое согласие обеспечивает долгосрочную устойчивость реформаторского курса, а это важно, поскольку фундаментальные преобразования требуют достаточно длительного времени, поэтому должны стабильно

---

[3] Regulski J. Building democracy in Poland. The state reform of 1998 [Electronic resource]. – Budapest : OSI/LGI, 1999. – 56 p. – http://lgi.osi.hu/ publications_datasheet.php?id=41

[4] Mastering decentralization and public administration reforms in Central and Eastern Europe [Electronic resource] / M. Beblavy, K. Davey, M. Kulesza et al.; ed. by G. Péteri. – Budapest : OSI/LGI, 2002. – 234 p. – http://lgi.osi.hu/publications/default.asp?id=98

[5] Barzelay M. Designing the process of public management policy change : practical implications of case studies on Brazil and Peru [Electronic resource] / M. Barzelay. – Washington : Inter-American Development Bank, 2002. – 35 p. – http://www.iadb.org/publications/index.cfm?language=English; Regulski J. Local government reform in Poland : an insider's story [Electronic resource] / J. Regulski. – Budapest : OSI/LGI, 2003. – 263 p. – http://lgi.osi.hu/ publications_datasheet.php?id=245

[6] Кравченко С.О. Державно-управлінські реформи : теоретико-методологічне обгрунтування та напрями впровадження: монографія. – К.: НАДУ, 2008. – 296 с.

внедряться, независимо от правительственных изменений[7].

Еще одним основным компонентом реформаторской деятельности является планирование государственно-управленческих реформ. При этом особо ответственный этап – это выработка стратегии реформ, которая выступает основой всех дальнейших реформаторских действий. Следовательно, ошибочность или неопределенность стратегии делают напрасными все дальнейшие реформаторские усилия.

В этой связи нужно обратить внимание на некоторые принципы, которым целесообразно следовать при выработке такой стратегии.

В частности, это принцип системности реформирования, согласно которому осуществление государственно-управленческих реформ должно происходить комплексно, в четкой последовательности и неразрывной взаимосвязи. При этом данный комплекс государственно-управленческих преобразований предлагается понимать как согласованное реформирование систем государственного управления и местного самоуправления, а также механизмов взаимодействия таких систем с общественностью в процессах управления.

Следующим является принцип общественной подчиненности, согласно которому содержание государственно-управленческих реформ должно подчиняться содержанию, потребностям и динамике общественного развития. Успешный реформаторский опыт свидетельствует, что государственно-управленческие реформы целесообразно планировать и реализовать не как самодостаточный процесс, а как составляющую системного реформирования общества, которая в итоге должна быть направлена на повышение качества жизни граждан страны[8].

Каждая страна отличается неповторимой совокупностью условий реформирования, которые отражают характеристики общества и самой управленческой системы. Опыт различных стран показывает, что не существует стандартного набора управленческих моделей, технологий, практик, которые можно успешно переносить из одних стран в другие[9]. Такое копирование часто причиняет только вред. Следовательно, можно сформулировать принцип соответствия условиям, который состоит в разработке для каждой страны собственного комплекса содержательных моделей государственно-управленческих реформ, которые отвечают условиям этой страны.

При планировании управленческих изменений важно также следовать принципу опережения, который означает формирование с помощью государственно-

---

[7] Wescott C. Improving public administration in the Asia-Pacific region : some lessons from experience [Electronic resource] / C. Wescott // International Public Management Review. – 2004. – Vol. 5. – № 2. – P. 78-102. – http://verdi.unisg.ch/org/idt/ipmr.nsf/

[8] Гонцяж Я., Гнидюк Н. Стандарти Європи щодо організації системи державного управління. Приклади успішного проведення адміністративної реформи в контексті європейської інтеграції. – К., 2003. – 31 с. – (Аналітична доповідь, представлена на конференції "Адміністративна реформа в Україні : шлях до європейської інтеграції", Київ, 14-15 лют. 2003 р.); Synthesis of reform experiences in nine OECD countries : government roles and functions, and public management [Electronic resource]. – Paris : OECD, 1999. – 34 p. – http://www.olis.oecd.org/olis/1999doc.nsf/ENGREFCORPLOOK/NT00000B32/$FILE/08E98064.pdf

[9] Сундаков А. Реформи системи державного управління в Україні : на шляху трансформації. – укр. пер. Т. Діхтяр. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 56 с.; Bresser-Pereira L. C. The structural public governance model [Electronic resource] // International Public Management Review. – 2007. – Vol. 8. – № 1. – P. 16-31. – http://verdi.unisg.ch/org/idt/ipmr.nsf/; Draper G. The civil service in Latin America and the Caribbean. Situation and future challenges : the Caribbean perspective [Electronic resource]. – Washington : Inter-American Development Bank, 2001. – 32 p. – http://www.iadb.org/publications/index.cfm?language=English

управленческих реформ такого состояния управленческой системы, в котором она не просто реагирует на общественные проблемы в кризисном режиме, а прогнозирует и предупреждает их возникновение, то есть, образно говоря, не плетется в хвосте общественных процессов, а активно их направляет[10].

Качественная разработка стратегии реформирования нуждается в надлежащем научном обеспечении. Это обеспечение не должно ограничиваться только привлечением отдельных ученых к соответствующей деятельности. Кроме того, нужно учитывать, что государственное управление является специфическим объектом исследований, который находится на стыке ряда общественных наук. В связи с этим разработка соответствующей проблематики реформирования должна базироваться на междисциплинарном подходе[11]. Следовательно, подготовка государственно-управленческих реформ должна осуществляться на основе результатов программно организованных и междисциплинарных фундаментальных и прикладных исследований с привлечением ученых из многих областей науки, в первую очередь государственного управления, политических и юридических наук.

Следует также отметить важность официального утверждения плановых документов по вопросам государственно-управленческих реформ, то есть разработанную стратегию и планы ее реализации необходимо материализовать в виде согласованных между собой плановых документов, официально утвержденных нормативно-правовыми актами соответствующего уровня. Последовательность этих документов может быть такой: национальный план развития, в котором определяются концептуальные основы преобразований государственно-управленческой сферы → стратегия государственно-управленческих реформ → государственные программы по основным направлениям реформирования → ежегодные планы реформаторских мероприятий.

Масштабность и сложность государственно-управленческих реформ обусловливают необходимость их надлежащей организации, которая является следующим компонентом реформаторской деятельности. Ключевую роль в таком организационном обеспечении играет координационный центр, ответственный за проведение изменений[12]. Отсюда вытекает принцип дееспособности координационного центра, который означает возложение ответственности за подготовку и внедрение государственно-управленческих реформ на единый государственный орган, должностное лицо или другую структуру с достаточными властными полномочиями.

В общем можно отметить типовые элементы организационного обеспечения государственно-управленческих реформ[13]. Ее центральным элементом должен быть координационный центр. Типовыми вспомогательными звеньями для координационного центра выступают: специальные подразделения аппарата правительства, министерства финансов и министерства, которые отвечают за территориальные составляющие реформ; рабочие группы по направлениям подготовки управленческих изменений в составе работников правительственного аппарата, центральных и местных органов

[10] Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : [курс лекций]. – М. : Юрид. лит., 1997. – 400 с.

[11] Методологія державного управління : словник-довідник / [уклад.: В.Д.Бакуменко, Д.О.Безносенко, С.В.Бутівщенко та ін.] ; за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 196 с.

[12] Коваленко А. А., Кресіна І. О., Цвєтков В. В.Суспільна трансформація і державне управління в Україні : політико-правові детермінанти. – К. : Ін Юре, 2003. – 496 с.

[13] Кравченко С. О. Підходи до організації процесу підготовки та проведення адміністративної реформи // Держава та регіони. – 2008. – № 1. – С. 96–102. – (Серія "державне управління"); Адміністративна реформа в Україні : сучасний стан, проблеми та перспективи : [монографія] / за заг. ред. Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Д.: Монолит, 2009. – 384 с.

исполнительной власти, органов местного самоуправления, ученых, представителей бизнеса и неправительственных организаций.

Для обеспечения политического диалога по вопросам государственно-управленческих реформ, как правило, создается специальный совет при президенте или главе правительства.

В случае проведения управленческих преобразований на территориальном уровне типовым является создание сети региональных координационных органов, которые подчинены координационному центру реформ. Для вертикальной координации государственно-управленческих реформ между органами государственной власти и местного самоуправления целесообразным является формирование соответствующего совещательного органа при правительстве с участием их представителей.

Еще одним типовым элементом организационного обеспечения изменений в государственно-управленческой области являются специальные подразделения или рабочие группы на уровне конкретных органов исполнительной власти для координации изменений в пределах этих органов.

При реформировании необходимо также учитывать, что центральным в процессах государственного управления есть человеческий фактор. Следовательно, для успеха преобразований необходимым является соответствующее кадровое обеспечение. Его главной составляющей можно считать формирование управленческой элиты, которая настроена на позитивные изменения и способна на соответствующие действия[14]. Очень важно, чтобы высшие государственные служащие выступали проводниками изменений в своих организациях. В связи с этим необходимо формировать прослойку высших государственных служащих, которые желают и способны стать "лидерами изменений" в органах власти в процессе осуществления государственно-управленческих реформ.

С человеческим фактором связана также готовность к изменениям государственного аппарата в целом, которая проявляется в мотивации и способности служащих работать в новой управленческой системе. Реформы могут вызывать у них тревогу относительно профессиональной состоятельности, будущих гарантий занятости и служебных отношений[15]. Поэтому возникает потребность формирования позитивного восприятия реформы в среде государственных служащих. Другим направлением является обучение и повышение их квалификации.

Внедрение изменений должно сопровождаться их контролем. Здесь обязательным условием является четкое описание ожидаемых результатов реформирования, которые должны быть зафиксированы в официальных плановых документах[16]. Это дает возможность выработать критерии, которые позволяют оценить степень достижения реформаторских целей, и использовать эти критерии в процессе контроля.

Базовым является также принцип обратной связи. Поэтому специальное внимание следует уделять созданию механизмов мониторинга внедрения управленческих преобразований как с точки зрения выполнения запланированных мероприятий, так и с

---

[14] Лексин В.Н., Швецов А.Н. Общая теория реформ. Контуры и система исследования // Теория и практика организации проведения реформ : Сб. трудов / [под ред. В. Н. Лексина]. – М. : УРСС, 1995. – С. 6-51

[15] Draper G. The civil service in Latin America and the Caribbean. Situation and future challenges : the Caribbean perspective [Electronic resource]. – Washington : Inter-American Development Bank, 2001. – 32 p. – http://www.iadb.org/publications/index.cfm?language=English

[16] Бакуменко В. Д., Надолішній П. І. Теоретичні та організаційні засади державного управління : [навч. посіб.]. – К.: Міленіум, 2003. – 256 с.

точки зрения того, в какой степени эти мероприятия обеспечивают достижение стратегических целей реформирования[17].

При этом следует отметить, что внедрение изменений должно характеризоваться гибкостью. Нельзя воспринимать стратегию реформ как набор неизменных догм. Наоборот, при необходимости должно проводиться корректирование и некоторых целей. Например, сопротивление в процессе изменений целесообразно рассматривать как обратную связь, которая освещает важные моменты, выпавшие из поля зрения реформаторов, в частности, возможные неуместности нововведений[18].

И, наконец, поскольку государственно-управленческие реформы должны исходить из потребностей общества, последнее не может быть отстранено от их осуществления. Здесь можно выделить четыре аспекта. Первый из них есть прозрачность, которая содействует налаживанию конструктивного взаимодействия власти и общества в процессе реформирования[19]. Второй аспект заключается в общественной поддержке преобразований[20]. Третьим аспектом является общественное участие, которое предусматривает налаживание двухстороннего взаимодействия между органами власти и гражданами в процессе реформирования[21]. И четвертый аспект связан с общественным контролем за процессом реформирования.

Таким образом, представленные положения дают методологическую основу разработки общей технологии осуществления государственно-управленческих реформ, которая может быть использована при проведении нового этапа реформирования системы государственной власти и управления в Кызгызской Республике.

---

[17] Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 окт. 2005 г. № 1789-р [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ar.economy.gov.ru/ru/about/documents/searching_document/index.php?id4=22; Public administration reform strategy in Bosnia and Herzegovina [Electronic resource]. – Sarajevo : Office of the Coordinator for public administration reform in Bosnia and Herzegovina, 2006. – 66 p. – http://parco.gov.ba/?id=68; Strategy for modernisation of the public administration – from accesion to intergration : Decision of the Council of Ministers of the Republic of Bulgaria : of 9.07.2002 : № 465 [Electronic resource]. – http://www.ccit.government.bg/common/documents/RetriveDocument.aspx?DocID=47&LanguageID=2

[18] Draper G. The civil service in Latin America and the Caribbean. Situation and future challenges : the Caribbean perspective [Electronic resource]. – Washington : Inter-American Development Bank, 2001. – 32 p. – http://www.iadb.org/publications/index.cfm?language=English

[19] Ібрагімова І. М. Прозорість влади : основи забезпечення інформаційної взаємодії державних органів з громадськістю (презентаційні схеми). – К. : ПРООН, 2002. – 30 с.; Governance for the future : democracy and development in the Least Developed Countries [Electronic resource] / [ed. by G. Welch, Z. Nuru]. – New York : UNDP, 2005. – 368 p. – http://www.undp.org/governance/publications.htm#pubs_policy

[20] Regulski J. Building democracy in Poland. The state reform of 1998 [Electronic resource]. – Budapest : OSI/LGI, 1999. – 56 p. – http://lgi.osi.hu/ publications_datasheet.php?id=41

[21] Гонцяж Я., Гнидюк Н. Адміністративна реформа : нездійснені мрії та втрачені можливості. – К.: Міленіум, 2002. – 136 с.

А.М. Старостенко
докт.филос.наук, профессор,
Орловская региональная академия государственной службы

МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ: ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЗНАЧИМОСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

This article modernization of cadre state agency policy in Russia: political importance and state regulation.

XX век вошел в историю человечества как век противостояния двух сверхдержав в геополитической и идеологической сферах, обусловленного полярными взглядами на мировой порядок и международные связи. По мнению ряда ученых и политиков, наиболее жизнеспособным вариантом современного общества является либеральный капитализм в стадии модернизации, утверждающий универсальность цивилизации с ее западными духовными ценностями, и универсальность глобализирующихся институтов власти. Принято выделять два вида капитализма – «центра» и «периферии» в качестве экономического придатка первого. В 1970 г. на смену данной теории зависимого развития приходит концепция И.Валлерстайна, где упор сделан не на двухсторонних отношениях бывших колоний и метрополий, а на системных взаимодействиях, иначе говоря, стадиальность развития была заменена эволюцией миросистемы /[1], с.416/.

Среди различных концепций и подходов к интерпретации понятия «глобализация» наибольшей популярностью пользуется концепция Р. Робертсона, в которой данное социальное явление автор характеризует как компрессию мира, сознательное интенсифицирование мировых процессов XX столетия. В свою очередь, М.Уотерс определил этот социальный процесс с позиции ограничения его географией социального и культурного устройства регионов, где формируются современные стратегии совместной жизнедеятельности государств в области экономики, политики, экологии, культуры. После 1990 г. официальной идеологией, исходящей от группы стран во главе с США, становится политика «свободной торговли» по всему миру. Вместе с этим возникает социальный заказ на концепцию глобализации, а также реальные эмпирические основания, подтверждающие наличие определенных процессов, которые объективно фиксируют общеисторические тенденции мировой интеграции и динамизации развития. Россия имеет достаточный научно-технологический уровень для формирования квалифицированных кадров и интеллектуального потенциала для включения в глобализирующуюся сеть и процессы модернизации.

Ситуативные изменения, общие взаимосвязи и закономерности преобразований в мировом сообществе позволили обнаружить не только способы конструктивного изменения общественных систем, но и различные сложности в совершенствовании «присущих им процессов управления», в оценке экономической эффективности и социальных последствий от нововведений и экспериментов. Имеется основание полагать, что понятие «модернизация» в большинстве случаев интерпретируется неоднозначно руководителями государств; идеологами, обслуживающими современные властные отношения; политтехнологами, разрабатывающими новые подходы к государству; обществоведами, сосредотачивающими внимание на инструментальной стороне решения социально-экономических проблем. Упускается из вида то, что реализовать цели и задачи модернизационных процессов, к примеру, в России, невозможно без поддержки социокультурным и духовным контекстом, определенным тенденциями и результатами глобализации.

На общем фоне радикальных общественных изменений в Российской Федерации бескомпромиссностью отличаются реформы политической сферы и государственного управления, сопряженные с радикальным конструктивизмом, категорически отрицающим фундаменталистскую парадигму классической теории эволюции социума. Приспосабливаясь к рыночной модели социальных взаимодействий, органы государственной власти пытаются найти возможности и средства, чтобы обойти сопротивления и препятствия, связанные с конструированием подходящих на данный момент социальных институтов, нацеленных на взаимосвязь, ассимиляцию, аккомодацию, определенные схемы действий, на основе которых создаются представления о неизбежном существовании сложившейся реальности. Вседовлеющий принцип «приспособления» раскрыл новый потенциал государственного регулирования всех сфер жизнедеятельности общества как на уровне внутреннего состояния системы, так и «извне». В связи с очевидностью происходящего ограничимся лишь резюмирующей констатацией.

Можем ли мы сегодня утверждать: органы государственной власти России, сориентированные на экономические и политические прагматичные цели, достигнут эффективности в модернизации страны и самоорганизации общественной жизни (концепция аутопоэза, развиваемая У.Матураной и Ф.Варелой)? Важно помнить, что формирующаяся и модернизирующаяся российская государственность и все ее структурные элементы конструируются субъектами власти, исходя из «внутреннего» состояния системы. Однако еще У.Матурана пришел к выводу о том, что система, обеспечивающая сохранение компонентов своей спецификации с помощью самой себя, характеризуется самоосуществлением обратной связи на основе собственных продуктов самоорганизации/[2], с. 130/. Отсюда рекурсивная замкнутость, перевод «внешних» воздействий во «внутренние» закономерности системы, отрицание объективных оценок развития социально-экономических и политических институтов, курс на приспособление и выживание. Стратегия проб, ошибок и функциональное приспособление априори предполагают социально-экономический и политический конструктивизм, генерирующий организацию общества, продуцирование «адаптивного» поведения и образ жизни, соответствующие общей концепции государственного регулирования по принципу – «модель жизнеспособна, поскольку функционирует».

Вероятно, в связи с этим при определении эффективности процессов модернизации органы государственной власти России используют в качестве обоснования только *внутренние факторы*: заложен фундамент рыночной экономики; осуществлено разделение функций между ветвями власти и субъектами Федерации; успешно идет формирование нормативно-правовых институтов демократии; граждане начинают ощущать защиту государством их прав в бизнесе и предпринимательской деятельности; внедряется в практику «электронное правительство»; создается система страхования рисков. Актуализирована работа по созданию высокотехнологичных центров по инновациям: государство, с одной стороны, создает условия для «творческой насыщенности» содержания учебных программ в высшей школе, что, безусловно, будет способствовать «генерированию творчества» каждым студентом; с другой стороны, планирует обеспечить гарантированный спрос на инновационную продукцию, соответствующую требованиям российского социума и мировым стандартам; расширить доступ иностранных инвесторов и специалистов к работе в научных центрах и бизнес-компаниях; устранить лишние административные барьеры при заключении договоров и реализации сделок.

Проблема модернизации России, актуализируемая политическими, партийными и экспертными сообществами, не сходит с повестки дня в средствах массовой информации, в ходе диалогов неправительственных организаций с органами власти при определении путей, форм и методов достижения государствообразующих целей и

решения стратегических и повседневных проблем. Особая роль в этом процессе отводится органам государственной власти, которые должны взять на себя миссию порождения инновационной деятельности и ответственность за формирование в российском обществе профессионального института государственной службы по всему спектру направлений, необходимых для воспроизводства жизненно важных для общества функций.

Ключевой задачей модернизации России, на наш взгляд, является разработка научно обоснованной кадровой политики, подготовка профессионально компетентностных государственных и муниципальных служащих, способных обеспечить устойчивое развитие общества на основе сохранения его фундаментальности и соответствия актуальным и перспективным запросам населения, общества, государства. Это особый многоплановый процесс трансформации не только внутреннего потенциала органов государственной власти (внедрение нового содержания и методологии государственной и муниципальной деятельности, включая, в том числе, технологию и идеологию кадровой политики на локальном уровне), но и инновационного управления российским обществом.

В качестве теоретических ориентаций, прежде всего, используются конкретно-научные знания в области классических и постклассических теорий государства и государственной деятельности в контексте достижений естественных и гуманитарных наук, позволяющих синтезировать различные модификации трансформации социума, в числе которых концепции энциклопедизма О.Нейрата, фальсификационизма К.Поппера, эмпиризма У.В.О.Куайна, натурализма С.Пинкера, исследовательские программы И.Лакатоса, парадигмы Т.Куна и т.д. Принципиально значимо то, что сама идея модернизации государственной деятельности через кадровую политику является важным фактором в социокультурной детерминации, которая действует по отношению ко всем формам жизнедеятельности. Научное знание, в данном случае, служит практическим целям, ибо «наука концептуализируется исключительно в человеческом измерении», в структуре ментального на двух уровнях – сенсомоторного и рефлексивного (Э. фон Глазерсфельд).

Никто не решится отрицать, что единство теории и практики в государственной деятельности России напрямую связано с качеством получаемого образования, которое является, во-первых, основополагающим фактором в увеличении коммуникативного пространства; во-вторых, содействует успешному взаимодействию государственных служащих при выполнении ими служебных функций на основе нравственных устоев и культурного уровня; в-третьих, основная конкуренция за доступ к рычагам власти с точки зрения меритократических подходов ведется на «поле компетентностного профессионализма». Это неслучайно, так как, начиная с 90-х годов XX века и до сих пор, интенсивно развиваются в российском обществе *взаимопересекающиеся процессы развития демократической государственности и формирования социально-политической элиты.* Развитие последней осуществляется на основе специфичных ценностных ориентаций, индивидуализированной жизнеспособности и умения включаться во властные отношения. Особо следует подчеркнуть, что более трети представителей регионального государственного управления пришли на гражданскую службу из научно-образовательных учреждений, среды предпринимателей и бизнесменов.

В соответствии с Болонской конвенцией система высшего образования Российской Федерации представлена двумя ступенями: бакалавриат – магистратура, аспирантура – докторантура. Процессы глобализации, несоответствие квалификации выпускников высшей школы возросшим требованиям рынка труда и субъектов хозяйствования, обострение конкуренции между усиливающимися позициями США, Японии и Европы объективно способствовали тому, что государства ЕС осознали необходимость

унификации структуры, формы и содержания образования, взаимного конвертирования ученых степеней в условиях возросшей мобильности интеллектуального потенциала.

Для вывода высшего образования России на более качественный уровень создаются новые типы высших учебных заведений (общенациональные университеты, базовые – системообразующие – вузы, интегрированные учебные заведения, исследовательские университеты, государственные университеты – учебно-научно-производственные комплексы), которые в центр своей образовательной деятельности ставят задачу не только вооружить студентов знаниями, но и сформировать у будущих специалистов потребность в непрерывном овладении знаниями и технологиями для творческой самореализации и интеллектуального самосовершенствования. Это требует разработки новой системы отношений «вуз-клиенты», где власть в подготовке специалистов переходит от высшего учебного заведения к потребителям образовательных услуг, что, в свою очередь, сформирует *новый образ компетентностного работника* с более углубленной профессиональной специализацией, адекватной вызовам современности.

Болонский процесс – общее направление формирования образовательного пространства Европы, которое имеет ключевое значение для инновационных общественных отношений, развития производительных сил в условиях всеобщей информатизации социума, изменения представлений о социальном статусе человека в связи с его интеллектуальным потенциалом и местом получения образования. Болонский процесс, безусловно, усиливает интенсификацию учебного процесса как для студентов, так и для преподавателей, повышает конкуренцию среди высококвалифицированных ученых-исследователей, углубляет противоречия между сторонниками эгалитарной и элитарной моделей образования.

Значительных успехов в движении к «обучающемуся обществу» достигли Финляндия, Южная Корея, Китай, Индия, Португалия. Рост студентов в Юго-Восточной Азии обгоняет рост числа студентов в Европе. Китай и Индия производят больше инженеров, чем весь Европейский Союз, рост специалистов с высшим образованием строго контролируется как в абсолютных цифрах, так и в процентах к ВВП. Развитие науки и образования является важным показателем не только авторитета и статуса страны, ее социально-экономического развития, но и социально-экономического прогресса. В связи с этим каждая из стран имеет свои преференции в образовании молодежи: Португалия взяла курс на снижение платы за высшее образование; Финляндия связала качество образования с высокими технологиями в промышленности и некоторыми социальными процессами, касающимися равенства образовательных возможностей молодежи и адаптации ее к постиндустриальному миру; Китай неимущим студентам выдает субсидии, отличникам – поощрительные стипендии, высшее образование – бесплатное за счет государственного распределения выпускников вузов на места работы. Кроме этого, ежегодно из Китая в вузах США учится 88 тысяч студентов, 76 тысяч – в вузах Европы, 13 тысяч – в вузах России /[3], с. 108/. Несколько тысяч российских школьников из семей так называемых «новых русских» обучаются в британских лицеях Винчестер, Миллер, в Ирландии, во Франции, Швейцарии, в элитных вузах – Принстоне, Оксфорде, Кембридже, Дьюке /[4], с. 126/.

Рост учреждений высшей школы России связан не только с подготовкой молодежи к профессиональной деятельности (свыше 6 млн студентов), но и с мобилизационным и инновационным развитием страны, повышением эффективности работы органов государственного управления. В октябре 2005 г. был создан Совет по науке, технике и образованию при Президенте Российской Федерации, на заседаниях которого обсуждены и одобрены национальный проект в сфере образования и науки; принципы конвергенции образовательных систем России, стран Западной Европы и Северной Америки в рамках парадигмы плюралистической образовательной системы; модели многоканальности рекрутирования элиты как субъекта модернизационного процесса. В

целях результативной реализации национального проекта предусмотрены меры государственной поддержки учебных заведений, инновационных образовательных программ, новейших образовательных технологий, включая и дистанционные программы. Все это в совокупности призвано обеспечить качественное высшее образование, прежде всего, элитное; создать и распространить новое знание и инновационные технологии во всех сферах деятельности; сформировать интеллектуальную элиту, которая своей мобильностью обусловит профессиональный кадровый состав государственной службы и высокий стандарт управления национальным человеческим капиталом.

Элитное образование – это образование высокого качества, основанное на профессиональных компетенциях, развитии потенциальных способностей и талантов обучающихся. Стабильность кадров органов государственного и муниципального управления имеет особое значение как для профессиональной компетентности власти, так и истеблишмента управления образованием элиты. По мнению П.Бурдье, право на регулирование процесса развития «элитой элиты» – символический капитал, имеющий свои собственные законы социальных отношений и личных успехов, что создает предпосылки обладания комплексом черт, которые, дополняя друг друга, дают возможность сформировать «в новых лидерах абсолютную уверенность в своей легитимности» /[5], с.335/.

Начиная с Древней Греции (Платон, Аристотель) и до сих пор элитарное образование – некая идеальная модель, практически не встречающаяся в «чистом виде». Создание элитных институтов в России началось еще в ХУП-ХУШ вв. Первым высшим образовательным учебным заведением в России была Славяно-греко-латинская академия, основанная в 1687 г. Веком российского Просвещения и развития элитного образования был ХУШ в. Петр 1 провел реформы, направленные на ускоренное промышленно-техническое, экономическое, военное и культурное развитие страны, высшее образование для дворян он превратил в обязанность. Были созданы закрытые учебные заведения – дворянские корпуса, где дети дворян готовились к государственной службе, расширяя свой кругозор в области истории, искусства, математики, естествознания. В 1701 г. по указу Петра 1 было основано первое светское учебное заведение – Школа математических и навигационных наук. Престижными образовательными заведениями были Академия наук, Петербургский и Московский университеты, Сухопутный шляхетский корпус, Пажеский корпус, Царскосельский лицей, ставшие питомниками научных школ по естественным, техническим и общественным наукам и воспитавшие крупнейших ученых мирового значения, видных государственных и культурных деятелей России.

По мнению американского элитолога Р.Путмена, путь в элиту (политическую, экономическую и другие) складывается из двух основных составляющих – *социальное происхождение и образование*, представляет несколько типичных моделей рекрутирования элиты в органы государственной власти, где приоритет все-таки отдается элитному статусу, продуктом которого и является образование. По подсчетам Т. Дая, 30 % американской элиты происходят из высшего слоя, около 30 % – из среднего, выходцы из рабочего класса в американской элите крайняя редкость. У.Домхофф доминирующим классом в США считает «корпоративных богачей», которые входят в «национальный высший класс… формируют властвующую элиту» из самого себя и своих ставленников /[6]. с. 2/. Используя выражение М.Паренти, можно сделать заключение, что в США «правящий класс является по большей части саморекрутирующимся» /[7]. с. 200/. Согласно данным исследований Т.Дая и Х.Зайглера, средний возраст корпоративной элиты 60 лет, элиты сферы образования и культуры – 62 года, правительственной элиты – 56 лет; все имеют высшее образование, каждый четвертый – научную степень; 42 % членов правительственной элиты – выпускники 12 престижных университетов США /[8], с.27/.

Отметим: элитное американское образование типологизируется по основанию открытости, относительного равенства возможностей обучающихся, идеологии элитного сознания, принципов индивидуализма, а также пробуждения у молодежи потребности к творческому самосовершенствованию личности. Процесс глобализации – неоспоримый факт, меняющий формат современного мира. Несмотря на то, что он базируется на горизонтальных межгосударственных отношениях, тем не менее, *не предполагает единой стадиальной концепции эволюции социума*. Сохранятся страны лидеры, зависимые и эксплуатируемые. Поэтому для одних модернизация – это источник процветания, умиротворения, «особых» принципов жизни; для других – мощная, трансформирующая сила, которая постепенно разрушает различия между отечественным и зарубежным, не только открывает новые перспективы, но и таит серьезные опасности, угрозы. Для России как участницы глобализации главным вызовом является вопрос о способности через социальные ресурсы и интеллектуальный потенциал населения «органически подключиться» к важнейшим тенденциям мирового развития.

Не иначе, с нашей точки зрения, как на основе качественной образовательной системы государственных и муниципальных служащих Россия сможет решить проблемы, способствующие модернизации государственной кадровой политики. Основополагающим моментом вполне могут быть достоинства личности, заложенные природой и сформированные воспитанием; личностная установка на приобретение актуального стратегического знания, востребованного развивающимся социумом и не ограниченного возрастом; потребность в высокообразованной среде для творческой деятельности. Установлено, что комплекс указанных выше факторов можно использовать на основе общей теории систем, адаптированной к социально-политическим процессам. Поэтому большое значение в учебном процессе высшей школы придается прикладной политологии, которая учит действовать в нестандартных ситуациях, чтобы обеспечить реализацию конкретных общественно-политических и социальных (порой субъективных) целей через легитимную власть. Специальные дисциплины предоставляют будущему государственному служащему, прежде всего, знание наиболее значимых для общества идей и методов деятельности, необходимых для эвристического использования в будущей практике. Это свидетельствует о больших возможностях образования в улучшении качественного состава органов государственной и муниципальной власти.

Профессиональная компетентность, профессионализм – это, безусловно, показатели профессиональной зрелости, высокого мастерства и всестороннего знания своего дела. Если первое предполагает профессиональное мастерство и непрерывное движение вперед на основе углубления и развития способностей и потенций личности, то второе – показатель высокой меры ответственности, социально-политической мудрости индивида, установка его на полную реализацию умений и навыков в трудовой деятельности, достижение высшей ступени в иерархии статусных ролей. В то же время государственные и муниципальные служащие с профессионализмом связывают не только профессиональную компетентность, но и образованность, владение своими служебными обязанностями, исполнительность, ответственность и т.д.

Неоценимое значение для повышения профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих имеет система специализированных учебных заведений, осуществляющая их подготовку и повышение квалификации. В 2005 г. общая численность работников органов государственной власти и местного самоуправления выросла по сравнению с 1991 г. в 1,5 раза и составила более 1,2 млн человек, или 1,7 % занятого населения. Иначе говоря, в среднем на одну тысячу населения России приходится 8 административных работников всех уровней и звеньев управления. Из них с высшим образованием 64,9 %, средним профессиональным –

35,6 %, с ученой степенью и званием – 1,6 %, без профессионального образования – 1,9 %. В то же время только 29,81 % представителей административно-политической элиты мерой по улучшению качественного состава управленческих кадров считают повышение образовательного уровня, хотя всего 23 % из них однажды прошли эти курсы /[9], с. 77, 69, 74/. Думается, что для такого большого числа работников сферы административного управления специальное профессиональное образование имеет ключевое значение.

Современная история социально-политических идей и практики менеджмента свидетельствует о том, что управленческие установки в основной своей части относительны (либо полностью формализованы), их удельный вес и степень заинтересованности в них работающих кардинально меняется в зависимости от обстоятельств и исходных управленческих решений. Учеными обосновано, что, чтобы достичь «осмысленной, добросовестной профессиональной компетентности», государственный или муниципальный служащий должен выполнять свои обязанности не менее 10-12 лет и достичь возраста 42-45 лет. Современная элита государственной власти занимает свои должности в интервале, как правило, от 24 до 36 лет. Предшествующие должности: 72,7 % – госуправление, 13,8 % – хозяйственный бизнес, 42,9 % – из рабочей среды, 9,5 % – крестьяне, 47,6 % – военнослужащие, студенты и т.д.; 30 % управленцев регионального уровня получили закалку на партийно-советской и комсомольской работе. И это при том, что традиционная бюрократическая система управления повсеместно замещается новой, в которой присутствуют элементы рыночных механизмов (экономии, эффективности, результативности, гибкости, ориентации на потребителя) /[10], с. 29, 40/.

С учетом вышесказанного, на наш взгляд, в государственной кадровой политике необходимо делать ставку на выпускников высших учебных заведений, овладевающих научной технологией управления, и специалистов высокого класса, повышающих свою компетентность без отрыва от производственной деятельности. Педагогические коллективы, занимающиеся подготовкой и повышением квалификации государственных и муниципальных служащих, используя стандарты третьего поколения, стремятся сформировать новый слой управленческой элиты, способный преодолеть регидность организационной культуры, освоить механизмы инновационной профессиональной деятельности.

На наш взгляд, наиболее сложными вопросами в этом процессе являются:

– ***во-первых***, внутренняя противоречивость элементов моделей, которые используются сегодня как высшей школой, так и структурами управления органов государственной и муниципальной службы (профессиональная модель, модель деятельности специалиста, модель личности работника);

– вероятно, поэтому, ***во-вторых***, выбор стратегии и технологии компетентностной деятельности встречает сопротивление отделов кадров институтов государственного и муниципального управления, не воспринимающих компетенции как интегральное качество, сочетающее в себе знания, навыки, установки и особенности личности, готовность к выполнению тех или иных функций, типов поведения и социально-статусных ролей, необходимых для более совершенной профессиональной деятельности;

– ***в-третьих***, разделение компетенций на профессионально важные (корпоративные, мотивационные, организационно-управленческие и т.д.) и общепрофессиональные (способность оценить свой труд и собственные результаты деятельности, качество исполнения должностных обязанностей и личностных качеств и т.п.), которые часто разделяются на еще более мелкие подгруппы, не способствует унификации оценки профессионализма служащих;

– ***в-четвертых***, технология проведения аттестации в органах государственной и муниципальной службы свидетельствует о том, что членами аттестационной комиссии, как правило, принимаются во внимание и оцениваются лишь знания, умения, опыт профессиональной деятельности, поэтому часть компетенций оказывается не востребованной, такие как информационно-аналитические, организационно-исполнительские, экспертно-консультационные и др.;

– ***в-пятых***, работники отделов управления кадрами государственной и муниципальной службы затрудняются в выделении *индикаторов выраженности баллов для оценки компетенций*, характеризующих служащих с позиции профессионализма, что сдерживает занесение претендентов в резерв для замещения вакантных должностей. Данное обстоятельство является результатом того, что гуманитарная составляющая профессиональной деятельности государственной и муниципальной элиты не принимается во внимание *из-за отсутствия пошагового контроля исполнения ею функций*;

– ***в-шестых***, в ходе анализа деятельности отделов и управлений органов государственной и муниципальной службы установлено: иерархичность структуры данных институтов управления имеет значительное влияние на оценку деятельности их сотрудников, особенно при их аттестации, так как срабатывает стереотип «эффекта ореола».

Таким образом, введение Министерством образования и науки Российской Федерации стандартов третьего поколения в деятельность учебных заведений по подготовке кадров для органов государственного управления и муниципального самоуправления, базирующихся на компетентности и компетенциях, вызывает много вопросов у работодателей. Решать их однозначно должны педагогические коллективы, однако будут ли работать в соответствии с требованиями этих стандартов органы власти? Вряд ли. У них «свой подход» к формированию стратегии и тактики работы с кадрами. Иначе говоря, в создании элиты они выберут, безусловно, «свой собственный путь».

Список использованной литературы

1. Валлерстайн И. Анализ мировых систем и ситуации в современном мире. – СПб.: Университетская книга, 2001.
2. Maturana H. Was ist erkennen? – Munchen, 1996.
3. Образовательная и кадровая политика как факторы формирования элиты (отечественный и зарубежный опыт). Монография. Кол. авторов. - Ростов н/Дону: Изд-во СКАГС, 2007.
4. Там же.
5. Bourdieu P. The State Nobility. The Schools in the Field of Power. - Oxford, 1996.
6. Domhoff W. Who Rules America? Rower and Politics in the Year 2000. L. Tor..1998.
7. Parenti M. America Besieged, San Francisco, 1993.
8. Образовательная и кадровая политика как факторы формирования элиты (отечественный и зарубежный опыт).
9. Административно-политические элиты России: институционализация, самоидентификация, динамика изменений. Научный доклад. – Ростов – н/Дону: Изд-во СКАГС, 2005.
10. Там же.

В.М.Аукен
докт. экон. наук, PhD, директор НШГП,
Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан
Б.А.Еспаева
магистрант

МАРКЕТИНГ КАК ОСНОВОПОЛАГАЮЩАЯ ЧАСТЬ БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ

«Маркетинг – это социальный процесс, направленный на удовлетворение потребностей и желаний индивидов и групп посредством создания и предложения обладающих ценностью товаров и услуг и свободного обмена ими».
Филипп Котлер

«Маркетинг – система планирования, ценообразования, продвижения и распространения идей, товаров и услуг для удовлетворения нужд, потребностей и желаний отдельных лиц и организаций; реклама является лишь одним из факторов процесса маркетинга».
К.А.Иванова

This article marketing as a basis part of banking system.

Маркетинг является одной из функций управления, призванной обеспечить взаимодействие самостоятельного хозяйствующего субъекта с постоянно меняющейся внешней средой. Введение маркетинга в управление коммерческими банками положило начало возникновению системы критериев выработки стратегии и тактики деятельности, а также определения конкретных мер изучения и развития рынка. Внедрение маркетинга способствует росту доходности и снижению риска банковской деятельности. Очень многое зависит от управления капиталами банка. Работы с активами и пассивами. Необходимость маркетинга заключается в том, что он выступает механизмом поддержания адекватности всей деятельности банка процессам, развивающимся на рынке. Роль маркетинга в экономике – повышение ее торгово-операционной эффективности. На современном этапе маркетинг понимается как выражение ориентированного на рынок управленческого стиля мышления, способного не только реагировать на развитие рыночной обстановки, но и самому изменять параметры окружающей среды, обеспечивая выход на рынок, расширение рынка, обеспечение безопасности рынка.

«Любой банковский менеджер скажет вам, – пишет М. Доуни, – что одна из его главных ролей – быть экспертом по маркетингу. Конкуренция на финансовом рынке возросла настолько, что для того, чтобы выжить, банки должны научиться продавать полный набор банковских продуктов. Цель состоит в том, чтобы создать своего рода банковский универмаг с обслуживанием клиента с одного прилавка. Что касается маркетинга, то наиболее важным для банка является разработка новых продуктов с хорошим дизайном и удобной доставкой потребителю. Использование маркетинговой стратегии и техники продаж становится неотъемлемой частью организационной структуры банка»

Всемирно известный исследователь маркетинговой деятельности Ф.Котлер говорил о таком понятии, как «организация общественного мнения», что это «управленческая

функция, в рамках которой осуществляется оценка отношений общественности, соотнесение принципов и приемов деятельности лица или организации с общественными интересами, планирование и проведение в жизнь программы действий, рассчитанных на завоевание понимания и восприятия со стороны общественности». То есть это маркетинговый переворот, когда понятия в банках сместилось от масштабов товара и услуг на деятельность, направленную на понимание желаний, нужд и возможностей клиента, это управление целой организацией. Таким образом, маркетинг в банке – это стратегия и философия банка, требующая тщательной подготовки, глубокого и всестороннего анализа, активной работы всех подразделений банка от руководителей до низовых звеньев. Маркетинг направляется на обеспечение условий, способствующих привлечению новых клиентов, расширению сферы банковских услуг, заинтересовывающих клиентов во вложение своих средств в этот банк. В банках все больше применяется интегрированный маркетинг, целью которого является не только привлечение клиентов, но и постоянное улучшение качества их обслуживания. Специфика интегрированного маркетинга заключается в том, что коммерческие банки заинтересованы не только в привлечении денежных средств клиентов, но и в активном их использовании с помощью эффективного кредитования предприятий, учреждений, государства, населения. Это обуславливает необходимость комплексного развития маркетинга как в сфере отношений банка с вкладчиками, так и в сфере кредитных вложений. Цели банка в этих двух сферах различны: в первой – привлечение клиентов в качестве вкладчиков денежных средств, а во второй – направить кредитные ресурсы банка таким предприятиям, которые бы использовали их с наибольшей пользой и были бы в состоянии возвратить кредит в установленные сроки.

Также особенностью банковского маркетинга является то, что он объединяет в единое целое принципы маркетинга конечного продукта и маркетинга товаров промышленного назначения. Известно, что некоторые банки ориентируются только на крупных клиентов, в том числе и на другие банки, а некоторые – на мелких клиентов, которые являются конечными потребителями банковских услуг. В соответствии с этим разделением клиентов банка происходит и разделение маркетинга внутри банка. Но, мы думаем, не стоит делить предмет банковского маркетинга на две части, гораздо проще рассматривать банковский маркетинг как одну систему, соединяющую в себе два различных подхода.

В конечном же счете банковский маркетинг направляется на осуществление единой цели: рациональное использование доходов и временно высвобождающихся денежных средств в хозяйстве.

В рамках маркетинга в банке должны реализовываться следующие принципы:

1. Направленность действий всех банковских работников на достижение конкретных рыночных целей.
2. Комплексность процесса функционирования маркетинга (маркетинговая информация, планирование, организация и контроль).
3. Единство стратегического и оперативного планирования маркетинга.
4. Разносторонне и масштабное стимулирование творческой активности и инициативы каждого работника банка.
5. Обеспечение заинтересованности каждого работника в постоянном повышении своей квалификации.
6. Создание благоприятного психологического климата в коллективе банка.

Основными задачами маркетинга в банке можно назвать:

1. Обеспечение рентабельной работы банка в постоянно изменяющихся условиях денежного рынка.
2. Повышение ликвидности банка в целях соблюдения интересов кредиторов и вкладчиков, поддержание общественного имиджа банка.

3. Максимальное удовлетворение запросов клиентов по объему, структуре и качеству услуг, оказываемых банком. Это создает условия для устойчивости деловых отношений.
4. Поиск новых потребностей в банковских услугах. Проведение маркетинговых исследований.
5. Привлечение в банк новых клиентов. Поддержание и развитие имиджа банка как надежной, ориентированной на потребности клиента организации.

В соответствии с этими задачами банковский маркетинг ориентируется на достижение высоких количественных, качественных и социальных показателей, таких как количество клиентов банка и их счетов, объем депозитов, кредитных вложений, инвестиций, размеры совершаемых банком операций и услуг, показателей доходов и расходов банка, сроки обработки документов, степень удовлетворения клиентов по объему, количеству и качеству услуг.

Создание и развитие широкого спектра услуг банков, оказываемых клиентам (физическим и юридическим лицам), базируется на ряде основных предпосылок: формирование стратегии банка, определение эффективности, концепция, продажа услуг, исследования рынка, кадровая политика и др.

Особенности маркетинга в банковской сфере обусловлены спецификой банковской продукции. В нашей экономической литературе термин «банковская продукция» появился в процессе перехода к рыночной экономике. Под ним подразумевается любая услуга или операция, совершенная банком. Реализация товаров и услуг – важнейшая задача в деятельности любого предприятия, работающего в условиях рынка. Целью политики руководства банка и деятельности всех его служб является привлечение клиентуры, расширение сферы сбыта своих услуг и завоевание рынка, рост получаемой прибыли. Специфической чертой маркетинговой деятельности банка выступает широкая гамма факторов, которые постоянно приходится держать под контролем: денежный оборот и кредитные отношения на макро- и микроуровнях, наличие немалого риска при выполнении денежных операций, вытекающего из сложного переплетения действий многочисленных внутренних и внешних обстоятельств, и др.

Основными приемами банковского маркетинга выступают общение с клиентом, обеспечение рентабельной деятельности и дивидендов акционерам, создание преимуществ для клиента при пользовании услугами данного банка по сравнению с продуктами других кредитных и небанковских учреждений, материальная заинтересованность работников банка в продаже услуг. Банковская деятельность в области маркетинга тесно связана с экономической психологией. Маркетинг, являясь процессом выявления и удовлетворения потребностей, выступает важной составной частью деятельности в любом секторе экономики

Современный конкурентный рынок побуждает банки постоянно совершенствовать свою деятельность на основе среднесрочной и долгосрочной стратегии. Чтобы выжить в конкурентной борьбе, банки вынуждены вводить в практику новые виды обслуживания, бороться за каждого клиента. Этим и объясняется объективная необходимость для коммерческих банков действовать на рынке на основе теории и практики современного маркетинга.

Внедрение маркетинга в банковскую сферу в Казахстане происходит параллельно процессу развития рыночных структур. Это обстоятельство еще более усиливает значение современного маркетинга, направленного не только на активизацию банковской деятельности, но и на ускорение формирования совершенно новой банковской системы, ориентированной на рынок, и на содействие в продвижении к рынку других хозяйственных образований.

В последнее время казахстанские банки стали осознавать, что следует очень внимательно ознакомиться с современным маркетингом не только для того, чтобы организовать деятельность в соответствии с намеченными планами, но еще в большей степени для детального изучения работы клиентов. Аксиомой является то, что обслуживание каждого клиента должно опираться на глубокое и всестороннее изучение его реального потенциала, возможностей, положения на рынке, хозяйственных перспектив, что и делается при помощи маркетинга.

В Казахстане маркетинг в банковской сфере только зарождается и развивается в сложных условиях, что обусловлено отсутствием опыта, методических разработок, квалифицированных кадров, информационной службы. По существу, каждая организация самостоятельно, методом проб и ошибок, осваивает сложную маркетинговую деятельность. Создание в Казахстане двухуровневой банковской системы и образование множества коммерческих банков обусловили более быстрое, чем в отраслях народного хозяйства, формирование конкурентной среды в сфере банковских услуг. Кроме того, в последние годы быстро развиваются различные небанковские учреждения: финансовые, инвестиционные, страховые компании, пенсионные фонды и др. На казахстанский финансовый рынок входят иностранные банки. Таким образом, формируется рынок покупателей в сфере банковских услуг и начинается борьба за клиентов. Разумеется, успех в этой борьбе будет сопутствовать тем банкам, которые сумеют найти свои конкурентные преимущества, а именно индивидуальность и клиентуру, создать новые потребности в банковских услугах. А это, в свою очередь, настоятельно требует развития маркетинговых служб в банковской сфере Казахстана.

За последние годы банковское дело в Казахстане значительно расширило свое поле деятельности, и рынок банковских услуг начал развиваться достаточно прогрессивно. Это во многом обусловлено формированием и развитием института корпоративного управления в области банковского бизнеса. Банки стали предоставлять широкий спектр банковских услуг и осуществлять хороший маркетинг, ориентируя свои продукты на нужды конкретных потребителей, потенциальных клиентов.

Но по-прежнему для большинства населения и организаций нашей страны маркетинг – это лишь продажа товара или услуги и его реклама, благодаря ему снижается роль маркетинга, что впоследствии влияет на эффективную деятельность на рынке и в борьбе за клиентуру.

А.М.Алиев
проректор по экономике и международным связям
Института повышения квалификации государственных
служащих Республики Таджикистан

О СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ РЕСПУБЛИКИ ТАДЖИКИСТАН В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМАЦИИ ЭКОНОМИКИ

This article marketing as a basis part of banking system

Государственная политика Республики Таджикистан нацелена на решение стратегических задач, среди которых особое место занимает политика социально-экономического развития страны.

Политика социально-экономического развития Таджикистана исходит из принципов достижения обеспечения макроэкономической стабилизации, признания природных ресурсов как источника обеспечения экономического роста. Макроэкономическая стабильность обеспечивается приверженностью государства к сбалансированной денежно-кредитной и бюджетно-налоговой политике на фоне укрепления курса национальной валюты – сомони и последовательного снижения уровня инфляции.

Стратегические цели социально-экономической политики заключаются в обеспечении устойчивого развития общества.

Социально-экономическая политика Республики Таджикистан осуществляется в контексте достижения главных стратегических целей развития страны – достижения энергетической независимости, выхода из коммуникационного тупика и продовольственной безопасности.

Реализация социально-экономической политики в Таджикистане ведется в соответствии со следующими основополагающими документами:

1. Национальная стратегия развития Республики Таджикистан на период до 2015 года;
2. Программа экономического развития Республики Таджикистан на период до 2015 года;
3. Стратегия снижения бедности в Республике Таджикистан на 2010-2012 годы.

Национальная стратегия развития, являющаяся долгосрочной социально-экономической программой, ориентирует развитие страны на перспективу в соответствии с Целями Развития Тысячелетия, определяет также приоритеты и направления государственной политики, ориентированные на достижение устойчивого экономического роста, облегчение доступа населения к базовым социальным услугам и снижение бедности. На Национальной стратегии развития Республики Таджикистан базируются все действующие и разрабатываемые государственные, отраслевые и региональные концепции, программы и планы развития страны.

Программа экономического развития Республики Таджикистан на долгосрочную перспективу предполагает наличие стратегических, политических, экономических и социальных целей. Политические цели направлены на создание экономических условий для укрепления политического суверенитета и экономической безопасности страны.

Экономические цели предполагают создание развитой в экономическом отношении материально-технической базы, обеспечивающей в будущем преимущественно интенсивное развитие народного хозяйства. Социальные цели направлены на решение

таких социальных проблем, как обеспечение полной занятости трудовых ресурсов, снижение уровня безработицы, сокращение бедности до предельного уровня.

Таджикистан после предотвращения спада производства и выхода из глубокого кризиса (начало 2000-х годов) перешел в фазу полной экономической и финансовой стабилизации. Новая фаза характеризуется заложением основ перевода народного хозяйства с экстенсивного пути развития на преимущественно интенсивный путь, формированием реальных основ рыночной экономики, основ рынка товаров и услуг и других элементов рыночной инфраструктуры.

В настоящее время социально-экономическое развитие Таджикистана сталкивается с рядом проблем, среди которых важное место занимают демографические, проблемы занятости и проблемы сокращения бедности. Демографические проблемы, вызванные потерей части населения в годы гражданского противостояния, трудовой миграцией населения в страны ближнего и дальнего зарубежья, высокими темпами естественного прироста населения, вносят определенную сложность в реализации социально-экономической политики.

Проблемы занятости и безработицы, кроме прочих факторов, усугубляются еще и деформированием профессионально-квалификационной структуры населения, снижением удельного веса высококвалифицированных, но пока невостребованных специалистов, ростом уровня безработицы, ростом масштаба ручного и неквалифицированного труда вследствие общеизвестных процессов.

Особой задачей перед государством стоит проблема сокращения бедности, в решении которой в последние годы достигнуты определенные успехи.

Для реализации, а также и сохранения устойчивости социально-экономической политики Республики Таджикистан, на наш взгляд, важны следующие условия:

– эффективное государственное управление;

– благоприятный инвестиционный климат;

– соответствующий целям уровень развития общей и частной инфраструктур;

– развитие международного сотрудничества.

Для обеспечения таких условий мы считаем, что необходимо повысить эффективность системы управления на центральном и местном уровнях в соответствии с особенностями и параметрами рыночной экономики, всесторонне стимулировать экономический рост, гармонизировать законодательство страны с международными стандартами, повысить эффективность управления государственными финансами и совершенствовать денежно-кредитную политику, финансовый сектор и налоговое администрирование.

В рамках реализации основополагающих документов органами государственной власти при активном участии гражданского общества и международных организаций разрабатываются отраслевые и региональные программы социально-экономического развития. Только по основным отраслям народного хозяйства на период до 2015 года разработаны и реализуются 6 программ, успешно выполняются региональные программы социально-экономического развития областей и ряда районов республики.

Институт повышения квалификации государственных служащих Республики Таджикистан вносит свой вклад в социально-экономическую политику страны. Институт в рамках грантовых программ в течение последних трех лет проводит обучающие семинары для государственных служащих по составлению и мониторингу региональных программ социально-экономического развития. Профессорско-преподавательский состав Института принимает непосредственное участие в составлении программ социально-экономического развития одного джамоата (орган местного самоуправления в Республике Таджикистан) и трех районов республики, консультирует государственных служащих на местах в вопросах составления, коррекции и мониторинга программ и планов развития.

Ф.Т.Нагиев
доктор права, начальник правового департамента
Академии государственного управления
при Президенте Азербайджанской Республики

МОДЕРНИЗАЦИЯ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ РЕФОРМ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ

This article modernization of politic and law system in context of constitutional reforms in Azerbaijan

Без преувеличения можно сказать, что одной из основных проблем, стоящих как перед азербайджанским обществом, так и перед всеми бывшими советскими республиками, ныне избравшими путь независимого развития, является модернизация конституционно-правовой системы.

Сам факт сегодняшнего форума, на котором присутствуют и обмениваются мнениями по жизненно важным вопросам представители государственных властей и политических партий Кыргызской Республики, а также академий и институтов управления и государственной службы государств СНГ, некоторых других стран, свидетельствует о важности указанной модернизации.

Как известно, усилия по модернизации устоев государства и общества предпринимаются еще со времен Петра Первого. Если попытаться дать характеристику этим усилиям, имеющим почти 300-летнюю историю, одним словом, то этим словом будет "неудача". Ни одна из проведенных в этой области общественной жизни реформ, начиная от Петра Первого вплоть до великого реформатора Михаила Горбачева, не увенчалась успехом в политическом плане.

Забегая вперед, скажу, что именно наличие огромного опыта управления государством в сочетании с человеческой мудростью общенационального лидера азербайджанского народа Гейдар Алиева стало слагаемым успеха модернизации конституционно-политической системы молодого Азербайджанского государства в переходный период. Говоря другими словами, успех был обеспечен именно терпеливой политикой, рассчитанной не на минутный успех, а на долгие годы постепенного развития.

Сегодня, анализируя конституционные реформы как совокупность изменений и дополнений в Конституцию Азербайджанской Республики, а также принятые отдельные конституционные законы, такие как «О регулировании реализации прав и свобод человека в Азербайджанской Республике», «О дополнительных гарантиях по решению вопроса об выражении доверия Милли Меджлисом Азербайджанской Республики Кабинету Министров Азербайджанской Республики», «Об уполномоченном по правам человека (Омбудсмане) Азербайджанской Республики» и ряд других, удивляешься простоте и очевидности внесенных изменений. Но при внимательном ознакомлении с текстом Конституции невольно приходишь к выводу, что внесенные изменения не последние. Тем более, очень многие из ныне действующих положений Конституции ждут очереди своего изменения, причем изменения коснутся их не один раз. Надо, на наш взгляд, дождаться времени наступления соответствующих изменений, подвести общество к этим изменениям, порою очевидным, но не актуальным, не своевременным. Как раз в этом и кроется причина удачи нынешней и неудач прежних модернизаций.

Когда мы читаем лекции молодым, порою юным 18-летним бакалаврам, их удивляет дата принятия Конституции Азербайджанской Республики – 12 ноября 1995 года. Страна в

этот период переживала острейший политический кризис, попытки государственных переворотов следовали одна за другой. Причем совершались они руководителями страны, в них участвовали премьер-министр Азербайджана, заместитель МВД, министры госбезопасности и сельского хозяйства, бывшие руководители тандема Народный фронт и партии Мусават. Ситуация требовала экстренных мер по укреплению власти, однако общенациональный лидер Г.Алиев выбрал самое неожиданное решение – принятие конституции, чем удивил и обезоружил своих оппонентов. Как показала новейшая история нашего государства, это было единственно верное решение.

Последовавшие за этим реформы преследовали цель модернизации всех сфер общественной жизни и превращение молодого Азербайджанского государства в регионального лидера. Сегодняшний Азербайджан, даже в условиях оккупации 20 % своей территории соседней Арменией, наличия в стране свыше одного миллиона беженцев и вынужденных переселенцев, за короткий промежуток времени смог удесятерить ВВП, доведя его объем до 90 миллиардов долларов США, а объем ВВП на душу населения, в свою очередь, вырос с 700 долларов США до 9 тысяч. Именно искусство управления в экстремальных условиях стало залогом того, что мировой финансово-экономический кризис миновал Азербайджан. Изменения в динамике роста экономической сферы стали залогом конституционной реформы 2009 года. Эти изменения коснулись: ст. 12 Конституции Азербайджана, где после слов «обеспечение прав и свобод гражданина» были добавлены слова «достойного уровня жизни гражданам Азербайджанской Республики», в части II статьи 15 после слова «экономики» были добавлены слова «социальной направленности». Согласно этим изменениям, гражданам Азербайджанской Республики обеспечиваются равные права в отношениях с государственными органами и носителями публичных полномочий, принимающими решения, уделено особое внимание праву каждого жить в экологически безопасной окружающей среде. Статья 48, устанавливающая свободу совести, дополнена частью V следующего содержания: «Никто не может принуждаться к выражению (демонстрации) своего вероисповедания и религиозных убеждений, совершению религиозных обрядов или участию в них».

Наряду с изменениями статей конституции, охватывающих социально-экономическую сферу, были внесены изменения в статьи, регламентирующие политические процессы в нашем государстве. Так, ст.71 была дополнена частями 9 и 10 следующего содержания: «Каждый может совершать действия, не запрещенные законом, и никто не может принуждаться к совершению действий, не предусмотренных законом»; «Государственные органы могут осуществлять деятельность лишь на основании настоящей Конституции, в порядке и пределах, установленных законом»; а часть I ст. 72 была дополнена предложением следующего содержания: «Обязанности на каждого могут быть возложены лишь настоящей Конституцией или законом».

Эти изменения позволяют констатировать тот факт, что современный Азербайджан есть государство, в котором в полной мере реализован главный принцип демократического общества: «Права и свободы каждого ограничиваются основаниями, установленными в настоящей Конституции и законах, а также правами и свободами других».

Конституционное реформирование, вызванное изменениями реального положения дел, коснулось и основ государственного строительства.

Как известно, одной из основных тенденций мирового конституционализма является увеличение удельного веса исполнительной власти в рамках разделения властей. Азербайджан еще в 2002 году с принятием конституционного закона «О дополнительных гарантиях по решению вопроса о выражении доверия Милли Меджлисом Азербайджанской Республики Кабинету Министров Азербайджанской Республики» сделал попытку в условиях президентской республики установить подотчетность

правительства парламенту страны. Как бы в дополнение к этому в пункте 4 части I статьи 95, устанавливающей право Милли Меджлиса на ратификацию и денонсацию межгосударственных договоров, после слова «договоров» были добавлены слова «а также межправительственных договоров, предусматривающих нормы, отличные от законов Азербайджанской Республики», повысив, тем самым ,статус Милли Меджлиса.

Таким образом, указанные тенденции в развитии правовой базы Азербайджанского государства позволяют со всей ответственностью говорить о сложившейся азербайджанской модели правового регулирования общественных процессов.

В заключение хотелось бы высказываться по еще одному вопросу. Я не занимаюсь политикой, но когда человек по роду своей службы участвует в подготовке и переподготовке профессиональных политиков, политологов, управленцев, он, независимо от себя, становится участником политических процессов. Два дня, проведенные нами в столице Кыргызской Республики, дали нам возможность узнать, чем живет народ этой страны. Проблемы, стоящие перед Киргизией, нам близки и знакомы. Совсем недавно, лет 15 назад, Азербайджан прошел через все это и теперь превратился в сильное, цветущее государство, чего и вам желаю.

Заслуживает уважения тот факт, что основной выход из кризиса власти страны видят наряду с поднятием экономики и в усовершенствовании управления государством. В стране проводятся международные конференции и симпозиумы, обсуждаются вопросы модернизации политико-правовой системы. Изучается опыт зарубежных стран, отшлифовываются научные основы государственного управления, и приобретаемые знания передаются молодым, избравшим себе поприще будущих управленцев своей страны.

Как говорил известный политик, политические деятели думают о будущих выборах, тогда как государственные деятели заняты мыслями о будущих поколениях. Нам радостно увидеть, что на родине легендарного Манаса и великого Чингиза Айтматова к власти пришли люди, думающие о будущем своего народа. Удачи и успехов вам.

Л.К.Аверченко
канд. филос.наук, профессор,
Сибирская академия государственной службы

ДИСТАНЦИОННАЯ ПЕДАГОГИКА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

This article distant pedagogy: problems and perspectives

Наши предшественники могли
довольствоваться тем уровнем образования,
который они получали в своей молодости.
Но что касается нас, то мы должны снова
приступать к учебе каждые пять лет,
если не хотим отстать от жизни.
И.Гете

Образование – самое великое благо человека.
Н.Г.Чернышевский

В ходе глобального кризиса экономики сфере образования удалось его пережить; система сохранилась, прежде всего, в результате самоадаптации к изменившимся условиям среды, и распада системы образования не произошло.

Изменение внешних условий вызвало в вузах немало инноваций, которые стали следствием коммерциализации деятельности высших учебных заведений. Это проявилось в таких формах, как возникновение обучения на коммерческой основе по традиционным учебным направлениям и введение платы за ряд дополнительных услуг, предоставление за плату новых программ обучения, в том числе дистанционных образовательных технологий (ДОТ).

Датой рождения дистанционного обучения считается 1892 г. Термин «дистанционное образование» был впервые использован Университетом штата Висконсин (USA) как синоним терминов «домашнее обучение», «независимое обучение», а на русский язык переводилось как заочное обучение.

Обучение по ДОТ в Сибирской академии государственной службы осуществляет Институт переподготовки специалистов совместно с кафедрами уже в течение десяти лет. Это один из результативных проектов академии, который ощутили все заинтересованные стороны: население регионов как потребители образовательных услуг, органы государственной власти и коллектив академии.

По ДОТ прошли обучение свыше 6400 человек по следующим специальностям: ГМУ, управление персоналом, финансы и кредит, юриспруденция. Контингент студентов и слушателей на 01.11.2010 г. составляет 3890 человек.

Организация учебного процесса на основе интернет-технологии предусматривает электронные лекции с ответами на вопросы и консультациями преподавателей по содержанию учебных дисциплин в режиме of-line, электронные семинары, электронное консультирование для подготовки к экзаменационному тестированию. Образовательный процесс обеспечивается сетевыми электронными учебно-методическими комплексами, а также учебными материалами на электронных носителях.

Самостоятельная работа обучающихся в соответствии с индивидуальным графиком обучения включает изучение содержания электронных сетевых лекции в СДО «Прометей», учебно-методические материалы на CD; вопросы к преподавателям академии и их консультации; самостоятельное тестирование в СДО «Прометей» для закрепления изученного материала; участие в электронных семинарах в СДО «Прометей»; подготовку письменного контрольного задания (ПКЗ) или курсовой работы; отчета о практике; выпускной квалификационной/аттестационной работы в электронном виде и отправка их в СибАГС на проверку через WEB-сайт; консультации преподавателей к экзаменационному тестированию; взаимодействие с администратором ОДО, закрепленным за группой, в решении организационных вопросов посредством электронных каналов связи.

Для всех форм обучения в СибАГС принят единый комплексный подход. Разработаны требования к учебно-методическому комплексу дисциплины, согласно которым каждая учебная дисциплина обеспечивается взаимодополняющими и взаимоувязанными учебными и учебно-методическими материалами.

В настоящее время в СибАГС действуют следующие стандарты: на рабочую программу учебной дисциплины; учебное пособие по дисциплине; банк тестовых заданий; практикум; хрестоматию; электронный учебно-методический комплекс (ЭУМК); электронную обучающую систему (ЭОС); методические рекомендации по подготовке рабочей тетради; видеолекцию и др.

С целью повышения качества учебных и учебно-методических материалов, разрабатываемых в СибАГС, создан Экспертный совет, деятельность которого регламентируется Положением об организации экспертизы учебно-методических работ в СибАГС. Экспертиза является частью процедуры допуска к использованию методических разработок в учебном процессе.

Разработана и успешно действует внутривузовская модель организации учебно-методической работы. Традиционным является проведение ежегодного конкурса учебно-методических работ, выполненных преподавателями СибАГС. Разрабатываются мультимедийные программы, которые содержат большое количество иллюстрационных материалов.

По каждой учебной дисциплине кафедрами подготовлены учебно-методические комплексы дисциплин в соответствии с утвержденными Требованиями.

Для органов государственной власти и местного самоуправления внедрение дистанционного образования открыло дополнительные возможности в повышении уровня профессионального мастерства своих кадров. Государственные и муниципальные служащие получили возможность обучаться, не отрываясь от профессиональной деятельности.

Координационный совет по вопросам кадровой политики при Полномочном представителе Президента РФ в СФО посчитал «возможным существенно расширить образовательное поле для дистанционного обучения».

С учетом специфических условий СФО: большие расстояния, неравномерность распределения вузов по регионам, географическая удаленность регионов от вузовских центров и др., данная технология позволяет увеличить число обучающихся взрослых, так как человеку присуще стремление к самосовершенствованию, оно актуализируется, когда человек не может осуществить свое желание, что сегодня часто встречается. Чтобы

достичь цели, нужно узнать что-то новое, и возникает ситуация, которую американский психолог Хевигхерст назвал развивающей задачей – задачей по развитию личности. Отсюда целью образования является обеспечение не только «оптимизации профессиональной мобильности», но и предоставление возможности «быть самим собой», «становиться», осуществляться, формировать постоянное желание учиться и создавать себя (раскрепощение в процессе обучения), учиться управлению собственной жизни.

При опережающем развитии информационных процессов система образования должна быть поставлена на первое место по значимости среди других функциональных систем общества. Это предопределяет ее целевую функцию из обслуживающей в производящую. Фактически образовательный процесс – это процесс погружения в виртуальный мир, актуализация потенциальных возможностей.

До середины прошлого века образование выполняло лишь две функции: экономическую (подготовка рабочей силы) и социальную (социализация молодого поколения). Но постепенно появились новые формы и виды образования, в том числе дистанционные, где, по мнению ЮНЕСКО, был учтен опыт заочного обучения Советского Союза, которое осуществляло массовое обучение.

Поменялся статус образования в социальной жизни, которое превращается в сферу образовательных услуг с распространением действия рыночного механизма, с его законами спроса и предложения, конкуренции, маркетинга и др. Одной из главных задач образования становится создание необходимых условий для обучения человека как средства реализации его жизненных целей с учетом общественных условий и задач.

Образовательные потребности становятся разнообразными, они заключаются не только в получении высшего образования, но и потребности в обучении как возможности социальной реабилитации (восстановление статуса). Удовлетворяя потребности, дистанционное обучение выполняет не только экономическую и социальную функции как традиционные системы образования, но и также функцию восстановления статуса и личностно-развивающую.

Развитие ДОТ приводит к необходимости введения особого типа педагогики – дистанционной – со своим понятийным аппаратом и принципами. В практике ДОТ возникает немало проблем: в том числе методических, что ведет к разработке новой учебной методики, дистанционной педагогики как части андрагогики.

Дистанционная педагогика вмещает в себя основные принципы и подходы заочной и очной форм обучения, со смещением акцента на самостоятельное изучение предметов. Ее развитие смогло бы помочь в решении многих проблем:
– это взаимодействие обучающихся и обучающих;
– обучение тьюторов, памятуя формулу Станиславского «обучая – учиться»;
– внедрение новых интерактивных методов обучения;
– опровержение мифов ДОТ и др.

Во взаимодействии обучающихся и обучающих в теории обучения взрослых однозначно не решена даже проблема – кого отнести к взрослым, возрастные рамки определяются учеными по-разному (18-40 лет; 16-70 лет; 21-65 лет).

Среди новых интерактивных методов обучения опосредованными выступают электронные учебники, семинары, лекции, аудио-видеолекции и т.п. Трудность заключается в том, что передача и прием информации происходят не непосредственно, а посредством определенных промежуточных элементов, связующих деятельность

обучающего и обучающегося. Этими элементами являются содержание, формы и методы, средства и источники обучения. Таким образом, находятся во взаимодействии по крайней мере 5 элементов: обучающийся, обучающий, содержание обучения, источники и средства обучения, формы и методы обучения. Набор методов обучения следует рассматривать не в логике «либо – либо», а в логике дополнения, их равной значимости и континуума. Их интегральное сочетание приближает к гармонии, устраняет несоответствия, предотвращает противоречия, что приводит к внутренней непротиворечивости и дальнейшему развитию.

Перед дистанционной педагогикой стоят две альтернативы: можно ли применять традиционные классические методы преподавания или дистанционное обучение требует совершенно новых методов. Может быть, скорее, здесь должна быть золотая середина, которая признает и апробированные, и вновь зарождающиеся инновационные формы и методы обучения, которые следует рассматривать в целостности и единстве с целями и содержанием педагогического процесса.

Педагогика в прошлом утверждала авторитарное взаимодействие в процессе контроля знаний. Во всех формах контроля выявлялась недостаточность усвоенного, что порождало соответствующее психологическое состояние недостаточности и подавления. Известный психолог А.Маслоу отмечал, что «потребность в знании... интегрируется со страхом перед знанием, с тревогой, с потребностью в безопасности и уверенности».

В процессе обучения происходит диалектическое взаимодействие стремления вперед и движения назад, которое одновременно является битвой между такими смешанными чувствами, как страх и мужество. С одной стороны, обучающиеся, стремясь к жизненно необходимой цели, жаждут ее достичь, внести какие-то положительные изменения в свою жизнь, работу, социальное положение, но, с другой стороны, у них возникает страх перед взятой на себя ответственностью за учебу: привычка к стабильному, устоявшемуся положению вещей вступает в противоречие с неизбежными грядущими изменениями. Взрослых беспокоят сомнения в своих способностях к обучению, страх, что в процессе обучения выявятся их неграмотность, неумение учиться, что неизбежное при этом сравнение с другими обучающимися будет не в их пользу. Многим не нравится выглядеть в чужих глазах хуже, чем хотелось бы.

Дистанционная педагогика освобождает себя от этой функции, передавая контроль компьютеру, что позволяет сохранять благоприятную сферу общения преподавателя со студентами. Взрослый хочет учиться с удовольствием, и тогда его образование будет результативным.

Задача дистанционной педагогики заключается, в том числе, в том, чтобы социализировать обучающихся, адаптировать их к профессиональной деятельности в социальной системе. Современный мир переходит к новым представлениям о месте человека на Земле, о распространении принципов морали, способных объединить не только жителей разных стран, но и многих поколений. Социально-психологические аспекты последствий таких переосмыслений требуют специального анализа. Сегодняшний мир техники и изощренных технологий – во многом порождение понятного желания людей уберечь от смысловой перестройки свой внутренний мир, так как проще изменить окружающий мир, чем приспособить себя к нему. Пугают не реформы, а необходимость пересмотра системы взглядов, этических норм взаимоотношений как с людьми, так и с окружающей средой.
Восприятие этих явлений, их осмысление – трудная образовательная задача, которую должна решать и дистанционная педагогика. Необходимо соединение в сознании студентов событий, до того представлявшихся не связанными между собой, что требует новых приемов и принципов обучения.

Распространенные представления о том, что сознание приходит с экрана телевизора и со страниц книг, не совсем оправданы. Мировоззрение нельзя позаимствовать или вычитать, его необходимо выстрадать, оно результат усилий самого человека. Помочь этому простыми средствами не так-то просто: фактические знания необходимы, но их одних недостаточно. Современное образование должно быть средством осознанного приспособления человека к изменениям в обществе и природе. Важно привести к пониманию и умению применять полученное образование в профессиональной деятельности.

Среди различных и часто противоречивых толкований дистанционного обучения можно выделить два существенно различающихся с педагогической точки зрения.

Первый, достаточно распространенный, под дистанционным обучением понимает обмен информацией между обучаемыми и обучающим с помощью электронных сетей или иных средств телекоммуникаций. Под знанием понимается информация, а личный опыт обучаемых и их деятельность по конструированию знаний не организуется.

При *втором* подходе доминантой выступает продуктивная деятельность обучаемых, выстраиваемая с помощью современных средств телекоммуникаций. Этот подход предполагает интеграцию информационных и педагогических технологий, обеспечивающих интерактивность взаимодействия субъектов образования и продуктивность учебного процесса. Личностный, креативный и телекоммуникативный характер образования – основные черты дистанционного обучения данного типа.

Дистанционную педагогику можно считать ситуативной, так как особенности ее применения определяются всякий раз конкретными условиями обучения и той образовательной ситуацией, которая существует в данном пространстве, в данное время, между данными субъектами и объектами образования.

Направления научно-практических исследований в области дистанционной педагогики должны включать в себя:
– использование сетевых ресурсов; интеграцию прогрессивных педагогических форм и методов обучения с информационными технологиями и телекоммуникациями;
– введение в практику дистанционных конференций, олимпиад, форумов, тематических конкурсов и других форм; разработку системы дистанционной диагностики, контроля, аттестации, тестирования, документооборота; переписки по электронной почте студентов из разных городов в свободной дискуссии, закрепления пройденного материала в интерактивном режиме;
– профессиональное самосовершенствование тьюторов и консультантов для работы с Интернет-технологиями и др.

Практика ДОТ показывает, что, как и в развитии техники, действуют две противоречивые тенденции: одна – стремление к специализации, другая – к универсализации. Разрешить это противоречие можно путем создания гибких автоматизированных обучающих комплексов, построенных по принципу «детского конструктора» и «матрешки» (Костерина Т.М. Методические проблемы формирования информационно-образовательной среды //Открытое образование. – 2001. – №3. – С. 15).

В принципе «матрешки» реализуется логика экономического процесса, обусловленная новыми законами развития Интернет-технологий. В принципе детского конструктора, или модульном, заложена гибкость адаптации образования к динамичным потребностям жизненной среды. Модули важно гибко перестраивать, ориентируясь на сроки «жизни» и «смерти» информации. В службе технического обеспечения учебного процесса требуются новые специальности: «почтальона Печкина», работающего в

специализированных сайтах, а также «слесаря-сантехника», который должен осуществлять чистку информационных сетей от информационного шума.

Основные стадии обучения, способствующие росту эффективного образовательного процесса, могут и должны включать в себя следующую схему: «Теория – Практика – Контроль». При дистанционном обучении используются традиционные виды контроля: контроль занятий, анкетирование обучаемых и др. Наиболее приемлемым с точки зрения экономической эффективности является анкетирование учебного процесса «глазами обучаемых», которое может базироваться на применении «электронных анкет обучаемых» и «электронных анкет экспертов». Совместное использование результатов экспертизы и анкетирования позволит производить адекватную оценку качества организации и планирования обучения, что является своего рода информационным обеспечением организационного управления дистанционным обучением.

Организация и реализация ДОТ как перспективной формы образования требует решения не только технических, но и психолого-педагогических проблем. В противном случае создание и использование развитой технико-организационной структуры дистанционного образования не приносит ожидаемого результата. Отсюда дистанционная педагогика необходимым условием в организации обучения на расстоянии должна учитывать ряд психологических особенностей:

– перенос «центра тяжести» на самостоятельную работу при неограниченных возможностях получения информации. Необходимо учитывать тот факт, что осуществлению самостоятельной деятельности мешают отсутствие опыта самостоятельной работы, неразвитость волевой саморегуляции, влияние групповых установок, последствия непризнания результата и др.;

– внедрение инновационных методов обучения, имеющих характер коллективных исследований, рассчитанный на поиск и принятие решений в результате самостоятельной творческой деятельности. Выделяют несколько уровней готовности обучаемых к самостоятельной деятельности: *высокий* уровень, когда преобладает познавательный, профессиональный мотив; *промежуточный,* когда проявляется широкий круг разнородных мотивов, актуализированных постановкой различных проблем; *низкий*, когда преобладают внешние побуждения, например, необходимость тестирования, сдачи экзамена и др.

– в качестве ведущих мотивов самостоятельной деятельности могут выступать учебно-познавательные и профессиональные мотивы. Конкретными стимулами могут оказаться интерес, ответственность, страх отчисления и т.д. Разные по содержанию мотивы придают деятельности различный смысл, обуславливая его качество;

– разработка учебно-методических материалов, которые опираются на психологические закономерности восприятия, памяти, мышления, внимания, а также возрастные особенности обучающихся. Так как органы чувств человека могут улавливать лишь дозированное количество сообщений из окружающей среды, и если сообщений оказывается много, то мозг начинает испытывать информационную перегрузку, так как человек воспринимает мир в зависимости от того, что ожидает воспринять. Но если его ожидания не оправдались, то он пытается найти этому какое-то объяснение, а потому его сознание наибольшее внимание уделяет новому и неожиданному; человек не способен без вариации выполнять однообразные задания в течение даже короткого времени, иногда незаметно для себя меняя решаемую задачу;

– формирование «знания о том, как добывать знания». Такая методика может быть предусмотрена в учебных планах в этой технологии обучения;

– проблема дистанционного обучения: формирование профессионального мышления. Это актуальная дидактическая задача.

Учебные материалы прошли длинный путь эволюционных и революционных изменений: книги, печатные издания (УМК, хрестоматии, практикумы); обучающие программы (электронные учебники); мультимедийные системы; сейчас наступает четвертое

поколение – сетевые системы. Все поколения учебных материалов не отвергают друг друга, а интегрируются в единую обучающую среду. Отсюда важно повышать общую информационную культуру преподавателей.

Непонимание проблематики ДОТ породило ряд мифов в этой сфере, и они не безобидны, так как на их основе могут приниматься управленческие решения и строится учебный процесс.

Миф 1: дистанционное обучение ничем принципиально не отличается от заочного. Заочное обучение, несомненно, прообраз ДОТ, но есть и отличия: ДОТ более демократична, предполагает использование компьютерных и телекоммуникационных технологий, главным является организация самостоятельной когнитивной деятельности в развитой учебной среде, а попытки использовать традиционные методы обучения нередко выглядят как «забивание гвоздей микроскопом». Основополагающим принципом является индивидуальное оперативное общение преподавателя с обучаемым (электронная почта, электронное консультирование и т.д.).

Миф 2: главное – это компьютеры и телекоммуникации. Более важно создание УМК для обучающихся по ДОТ, позволяющих поддерживать учебную деятельность на всех этапах обучения – от знакомства с теоретическим материалом до решения нетиповых задач. Важно, чтобы обучаемые имели подготовленные для них методические материалы для самостоятельной работы.

Необходимо более четко структурировать электронные лекции и семинары, наполнять их разнообразным содержанием. Когда обучающийся лишен живого общения с преподавателем, важную роль начинают играть правильные стимулирующие материалы.

Миф 3: заниматься ДОТ может любой педагог, но он должен, в том числе, владеть знанием принципов дистанционной педагогики:

- учет прошлого опыта обучаемых и помощь им, чтобы связать его с новым материалом, ставя новые задачи;
- четкая постановка целей и задач обучения;
- понимание, что обратная связь от преподавателя обеспечивает обучающемуся психологический комфорт в процессе обучения;
- уметь организовывать команду студентов, где каждый может сравнить свои знания с уровнем знаний других и получить поддержку в их освоении;
- разрабатывать систему дидактических способов, приемов и средств;
- внедрять новые отношения, переход к объективным отношениям «студент – компьютер – преподаватель» и т.д.

Знание принципов дистанционной педагогики поможет преподавателю ДОТ пройти безболезненно путь от мифотворчества к серьезной работе, повысив качество традиционных форм учебного процесса за счет более полной реализации потенциала компьютерных и телекоммуникационных технологий. Для этого можно использовать такой элемент образовательных технологий, как форум, организацию переписки по электронной почте студентов из разных городов в свободной дискуссии, закрепление пройденного материала в интерактивном режиме и др.

Список использованной литературы

1. Громкова М.Т. Психология и педагогика профессиональной деятельности: Учеб. пособие для вузов. – М.:ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 415с.
2. Дистанционные образовательные технологии в учебном процессе: Сб. тезисов и докладов /Под ред. Н.Н.Таушканова. – Новосибирск: СибАГС, 2006. – 200 с.
3. Костерина Т.М. Методические проблемы формирования информационно-образовательной среды //Открытое образование. – 2001. – №3. – С. 15-18.
4. Тихонова М. Дистанционное обучение в торговой компании //Справочник по управлению персоналом. – 2009. – № 6. – С. 26-29.

Ж. Ж. Жоробеков
докт. полит. наук, профессор

УПРАВЛЕНИЕ В ТРАНЗИТНОМ ОБЩЕСТВЕ: РОЛЬ И ВЛИЯНИЕ ГОСУДАРСТВА

This article management in transitioning society: state role and influence.

Государство занимает особое место не только в политической системе, но и в управлении обществом в целом. Оно, по существу, призвано обеспечить целостность и единство институтов и организаций, выполняющих разнообразные функции управления. Если партии и другие институты представляют интересы и позиции тех или иных категорий и групп граждан в политической системе, то государство выражает всеобщие интересы, или всеобщую волю. Поэтому одним из наиболее сложных для переходного периода вопросов является вопрос управления обществом. Так как сначала нам казалось, что во всех постсоветских республиках, в том числе и в Кыргызстане, советские управленческие кадры могут решать любые вопросы. Ибо нам годами внушали, что «кадры решают все», а на самом деле многие кадры управления советского пошива своими старыми взглядами в управлении зачастую тормозили развитие реформирования общества в условиях рыночной экономики.

Несмотря на оптимические прогнозы, переходный период в нашей стране явно растянулся на более длительный срок, чем мы предполагали. Если в стратегическом плане было выбрано правильное направление развития государства, то по тактическим вопросам проводимых реформ налицо присутствие определенных издержек. Растущая бедность, социальное неравенство и ухудшение человеческого развития создают напряженность в обществе.

Как показывает практика, главной причиной ухудшения благосостояния населения стало снижение роли государства в переходный период, неумение государства адаптироваться к изменяющейся ситуации. Оно оказалось неготовым приспособливаться к резким политическим и экономическим изменениям. Первоначально, на заре демократизации, предполагалось, что реформирование общества, в том числе и управление, можно провести в рамках существующей общественно-экономической системы, не затрагивая ни основу социального строя, ни авангардную роль партии, ни коммунистические идеалы. Неспособность системы отказаться от административно-директивных методов управления экономикой и предприятиями, отсутствие возможности для трудовых коллективов самостоятельно реализовать лучшие результаты работы в рамках этой системы, скрытое противостояние партийных органов, непоследовательность в реализации первоначально принятых решений привели к постепенному отходу от принципов и даже достигнутых в ходе экономической реформы изменений[1].

Сегодня можно сказать, что определили функции системы государственного управления в соответствии с меняющейся ролью государства в переходный период, а также поняли, что важно реформировать действующее государственное управление и направлять его усилия по новым, полезным для страны направлениям.

Государство, со своей стороны, уже сделало первые решительные шаги по передаче власти в руки народа, Ровно десять лет назад правительственным постановлением в собственность местным органам самоуправления переданы находящиеся на их территории коммунальные объекты. Местные сообщества распоряжаются землями фонда перераспределения сельхозугодий. Кроме того, Налоговый кодекс предоставляет право местным кенешам пополнять свои бюджеты за счет местных налогов и сборов, а

администрациям городов предоставлено право продажи и сдачи в аренду земельных участков несельскохозяйственного назначения. Для того чтобы управление этим общественным богатством было эффективным, а заработные средства не растворялись бесследно в воздухе, введен институт выборности глав айыл окмоту и городских администраций[1]. Мы думаем, что как раз выборность айыл окмоту и глав городских администраций является одним из важных условий формирования гражданского общества.

Гражданское общество, по мнению ученых, есть система горизонтальных связей, общественно-политические ориентации и нормы общественного поведения, которая вырастает непосредственно из отношений собственности, хотя и не сводится к ним целиком.

Гражданское общество характеризуется тем, что в нем субъектом развития является человек. Вместо государственного интереса здесь фигурирует интерес общественный, частный. Следует отметить, что переход к подобной системе может произойти лишь через выделение сферы экономики независимого предпринимательства из ведения государственного аппарата. Этот процесс вычленения независимого предпринимательства есть процесс модернизации. Видный представитель франкфуртской философской школы Юрген Хаберма[1] определяет модернизацию как выделение управляемой рынками хозяйственной системы из порядков политического государства, с одной стороны, и как создание хозяйственно непроизводительного государственного аппарата – с другой. Этим же путем человек освобождается от чрезмерного государственного надзора, ибо экономическая независимость члена общества лишает государство средства, которым оно могло бы держать его под контролем.

Взаимоотношение институтов власти – очень сложный и принципиально важный вопрос. Каждый из институтов власти действует самостоятельно, независимо от других, ибо их деятельность направлена на достижение конкретной какой-то цели, хотя последние, в конечном счете, подчинены общей цели. Одной из важных проблем внутриполитического развития Кыргызстана, как и других стран постсоветского пространства, является проблема определения конституционных полномочий различных ветвей власти, их независимого функционирования и равноправного взаимодействия в системе единого государственного управления. Слабость и неэффективность функционирования их может создать благоприятный фон для становления политического механизма и усиления авторитарных тенденций. Как показывает мировая практика, каждый институт власти стремится расширить свои полномочия за счет других институтов и овладеть всей полнотой власти.

Политика отношения по поводу власти производна от экономики. Эту азбучную истину, доказанную историей и столь очевидную, сегодня не оспаривает никто. Власть есть, в конечном счете, выражение процессов, происходящих в сфере материального производства. Экономическое господство – субстанциональная основа власти. Именно экономическое могущество буржуазии, возникшее в недрах феодализма, сокрушило его, повергло в прах вековые, казалось бы, незыблемые устои монархий. В общественных системах, где у большинства населения нет этой субстанциональной основы, реальная власть всегда будет у тех, у кого сосредоточены основная масса средств производства, львиная доля национального богатства.

Центральной проблемой всех существующих и существовавших ранее политических систем была и остается проблема отчуждения массы населения от власти. Ее суть состоит в том, что политика по отношению к человеку выступает как самостоятельная, неподвластная ему, господствующая над ним сила. Даже те, кто стоит у ее кормила, становятся ее заложниками. Получается парадоксальная вещь – не политики делают

политику, а политика делает политиков, диктует им свои правила игры, навязывает им свою линию поведения.

Все это важно учитывать, так как мы переживаем переломный момент в государственном управлении делами общества, которое отражает все недостатки прежнего тоталитарного режима государственной власти, методов патернализма и новых, еще не получивших определенности, подходов к смягчению отношений государства и гражданина, снижению властного вторжения государства в частную жизнь людей. Поэтому проблема соотношения государства и гражданского общества вновь встает перед теорией и практикой управления.

В условиях плюралистической системы, при существовании неопределенно большого числа политических организаций, именующихся партиями, одновременно отсутствия подлинно массовых авторитетных партий-лидеров, мы сделали ставку на парламентскую форму правления, которая, с одной стороны, включает в себя соперничающие политические группировки, а с другой, предлагает слабую роль Президента.

Подводя итоги почти 20-летнего периода управления обществом в Кыргызской Республике, можно с уверенностью констатировать: сегодня в молодом независимом государстве, идущем по пути демократического развития, уже создана необходимая законодательная основа управления государством и обществом. Безусловно, ситуация еще далека от идеальной, но мы идем к улучшению шаг за шагом.

Государственное управление должно осуществляться профессионалами, обладающими навыками стратегического менеджмента. Любое государственное решение в обязательном порядке должно приниматься после тщательного и профессионального анализа и быть прозрачным. Только в этом случае общество будет поддерживать государство и власть, признавать их легитимность. Если во главу действий ставятся непрофессиональные и непрозрачные решения – они становятся реальной почвой для социальных потрясений, отбрасывающих страну назад.

ИННОВАЦИИ В ПОДГОТОВКЕ И ПЕРЕПОДГОТОВКЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

В.Н.Меньшова
канд. соц. наук, доцент,
Сибирская академия государственной службы

ОБУЧЕНИЕ СЛУЖЕНИЮ И РАЗВИТИЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ КОМПЕТЕНЦИЙ ПРЕПОДАВАТЕЛЕЙ

This article preparation for public administration and development of professional skills of instructors.

Требования времени таковы, что государственная служба России неизбежно должна стать не только инструментом государственных реформ, но и инициатором инноваций в сфере административного управления. Выполнение этой задачи под силу только высокопрофессиональному государственному аппарату, сочетающему в себе нормативность, обязательность соблюдения запретов и ограничений наряду с социальной ответственностью и поиском новых подходов, механизмов и технологий управленческой деятельности. Успешность реформ напрямую зависит от профессионализма кадрового корпуса государственной службы, от его готовности к общественному служению, нравственной и гражданской зрелости. Становление государственных служащих нового типа невозможно без взвешенной, целенаправленной государственной кадровой политики в этой сфере, без создания системы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадрового состава.

Сибирская академия государственной службы (СибАГС), являясь специализированным образовательным учреждением, ответственным за подготовку, профессиональную переподготовку и повышение квалификации кадров государственной и муниципальной службы в Сибирском федеральном округе, активно участвует в реализации кадровой политики в сфере государственной и муниципальной службы. Это наглядно подтверждают цифры, представленные в табл. 1.

В России процесс становления чиновников «high» класса происходит одновременно с трансформацией системы профессионального образования. Как подчеркивается в Концепции модернизации российского образования до 2012 года, «развивающемуся обществу нужны современно образованные, нравственные, предприимчивые люди, которые могут самостоятельно принимать ответственные решения в ситуации выбора, прогнозируя их возможные последствия, способны к сотрудничеству, отличаются мобильностью, динамизмом, конструктивностью, развитым чувством ответственности за судьбу страны». Новая парадигма образования ориентирована на формирование потребностей в постоянном пополнении и обновлении знаний, совершенствовании умений и навыков, их закреплении и превращении в компетенции. Такой подход требует от современного преподавателя повышенной адаптивности к изменениям и

специфическим компетенциям поиска, оценки и внедрения нового в образовательный процесс.

Таблица 1

Динамика государственных и муниципальных служащих, повысивших квалификацию в СибАГС в 2005-2009 годах

№№	Регион	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	Итого
1	Республика Алтай	88	86	90	81	71	416
2	Республика Бурятия	117	168	170	128	116	699
3	Республика Хакасия	82	78	145	112	77	494
4	Республика Тыва	56	66	42	46	105	315
5	Алтайский край	149	81	191	96	83	600
6	Красноярский край	158	168	272	172	130	900
7	Забайкальский край				42	25	67
8	Иркутская область	96	96	198	116	78	584
9	Кемеровская обл.	186	217	306	125	120	954
10	Новосибирская обл.	739	2854	1455	2392	953	8393
11	г. Новосибирск	94	166	246	250	94	850
12	Омская область	193	130	194	103	57	677
13	Томская область	88	99	135	75	53	450
14	Автономные округа СФО	21	32	88			141
15	Другие регионы	223	173	242	126	20	784
	Итого	2290	4414	3774	3864	1982	16324

На сегодняшний день требования к преподавателю высшей школы закреплены в федеральных государственных образовательных стандартах и образовательной программе дополнительной квалификации «Преподаватель высшей школы». К сожалению, последние не менялись в течение последних десяти лет и никоим образом не отражают происходящие в обществе процессы глобализации и интеграции образования.

Для подготовки кадров государственной и муниципальной службы нового формата превращение преподавателя из статиста знаний в развивающего методолога – неизбежный и закономерный процесс. Именно преподаватель должен помочь государственным служащим глубже понимать смысл и значение происходящих в обществе процессов, устанавливать новые образцы и стандарты поведения, закладывать в них морально-этические ценности, отвечающие требованиям демократического правового государства.

На настоящем этапе возникла необходимость в качественно иной подготовке педагога, позволяющей сочетать фундаментальность профессиональных базовых знаний с инновационностью мышления и практико-ориентированным, исследовательским подходом к разрешению конкретных образовательных проблем. Однако на данный момент при всем многообразии подходов и достаточном количестве исследований нет единственно верного и универсального инструмента и/или модели, которые бы позволили однозначно определить содержательные и организационные аспекты, обеспечивающие профессиональную компетентность преподавателя высшей школы. Вместе с тем, все исследователи, изучавшие природу компетенции, обращают внимание на ее многосторонний, разноплановый и системный характер.

Преподавателю, активно участвующему в образовательном процессе и в равной степени владеющему содержанием и современными педагогическими технологиями, сегодня недостаточно быть просто транслятором знаний. Реализация новой образовательной модели невозможна без изменения позиции преподавателя, усиления его лидирующей роли. Смена «ролей» преподавателя – это не одномоментный акт. Развитие профессиональной компетенции преподавателей, осуществляющих обучение государственных служащих в условиях реформ, становится самостоятельной задачей как самих преподавателей через саморазвитие, самообучение, так и вуза в целом. Необходима организационная и административная поддержка расширения сфер компетенций научно-педагогических кадров высшей школы.

Представляется полезным осмыслить место, назначение, функциональный и ролевой репертуар преподавателя высшей школы, осуществляющего подготовку государственных и муниципальных служащих, его возможности и границы участия в образовательном процессе в рамках новой парадигмы образования.

Профессиональные компетенции преподавателя высшей школы проистекают из функций и содержания его профессиональной деятельности. Опираясь на нормативные правовые документы и локальные правовые акты конкретного вуза, регулирующих педагогическую деятельность преподавателя, можно установить перечень типовых инвариантных функций и задач, а также специфических, проистекающих и нацеленных на обучение кадров конкретной сферы деятельности. Выполнение этих функций предписывается не циркулярами, а потребностями образовательного процесса. Хотя все функции равнозначны, на разных этапах образовательного процесса их доминирующая совокупность меняется.

Качественный состав ППС СибАГС по состоянию на 01.01.2010 представлен на рис. 1.

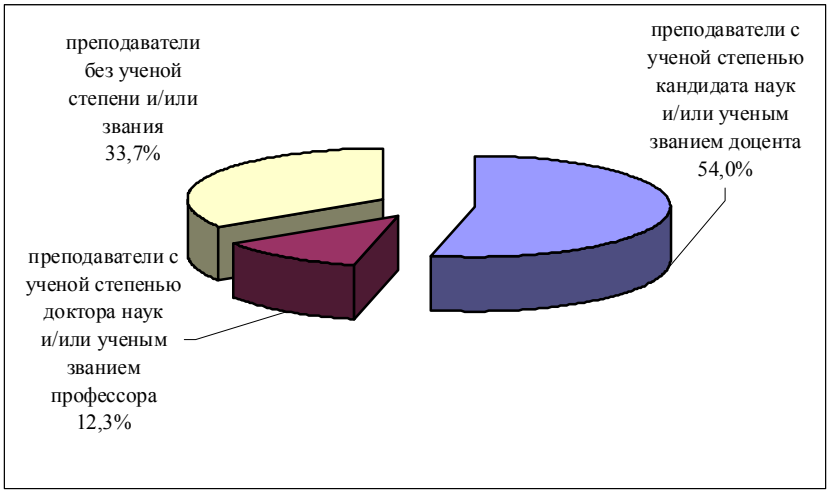


Рис.1. Качественный состав ППС СибАГС по состоянию на 01.01.2010

Сибирской академией государственной службы накоплен опыт повышения квалификации преподавателей, которое является самостоятельной задачей и критерием оценки деятельности кафедр и вуза в целом. Повышение квалификации ППС – одна из составляющих целенаправленной кадровой политики Академии. В настоящее время в Академии сложилась определенная система развития научно-педагогических кадров. Повышение квалификации ППС и сотрудников Академии осуществляется в соответствии с действующим законодательством и утвержденным приказом ректора «Положением о повышении квалификации преподавателей СибАГС». Преподавателям предоставляется право повышать квалификацию за счет бюджетных и внебюджетных средств Академии. Некоторые данные о динамике и уже сложившихся направлениях повышения квалификации представлены в табл. 2.

Таблица 2

Сведения о преподавателях СибАГС,
прошедших повышение квалификации в 2005-2009 гг.

Год	Общая численность штатных ППС и внутренних совместителей, чел.	Количество преподавателей, прошедших повышение квалификации, чел.	Доля преподавателей, прошедших повышение квалификации, %
2005	161	22	13,7
2006	156	23	14,7
2007	168	48	28,6
2008	177	38	21,5
2009	192	44	22,9

В настоящее время обострилось основное противоречие, заключающееся в несоответствии уровня профессионально-педагогической подготовленности современного преподавателя, его личностного профессионального потенциала и требований, предъявляемых к нему в педагогической деятельности, и, как следствие, ведутся поиски новых форм, путей подготовки преподавательских кадров.

Несомненно, психолого-педагогические компетенции преподавателя высшей школы занимают исключительно важное место в структуре его деятельности, поскольку непосредственно связаны с учебным процессом и преподаванием конкретных дисциплин.

В то же время нельзя забывать о воспитательной и научно-исследовательской деятельности, учебно- и научно-методической работе, знания правовой регламентации и содержании деятельность государственных служащих. Активное вовлечение преподавателей в поле деятельности данной категории обучающихся позволяет не только повысить качество обучения, но и реализовать миссию регионального вуза по оказанию учебной, методической, информационно-консультативной поддержки органов власти.

Направления и содержание повышения квалификации научно-педагогических кадров вуза включают как традиционные формы и методы, так и те, которые продиктованы сложившейся корпоративной культурой.

В новой образовательной парадигме всесторонний преподаватель должен действовать в различных сферах компетенций: помимо официальных форм и методов повышения квалификации преподавателей желательно разнообразить спектр средств развития профессиональных компетенций. Некоторые из них представлены в табл. 3.

Попытка закрепить те или иные средства за развитием тех или иных компетенций оказалась несостоявшейся, поскольку одни и те же меры носят комплексный характер и помогают развивать разные профили компетенций преподавателей. Так, участие преподавателей в качестве независимых экспертов в конкурсных, аттестационных и иных оценочных процедурах в органах власти не только развивает их предметно-профессиональные компетенции, но и социокультурные, личностные, научно-методические. Будучи экспертами, преподаватели имеют возможность глубже понять характер и содержание работы государственных служащих, специфику сложившихся отношений, взаимодействий, моделей поведения, познакомиться с лучшими практиками, участвовать в проектировании и коррекции методик и пр. За 2006-2009 годы более 40 преподавателей СибАГС выступили в качестве экспертов в федеральных и региональных органах власти.

Таблица 3

Формы и методы развития профессиональных компетенций преподавателей СибАГС

	Группы компетенций	Методы развития компетенций преподавателей
1.	Информационно-технические	– повышение квалификации как внутривузовское, так и в других вузах, – обучение и участие в реализации программы дополнительной квалификации «Преподаватель высшей школы», – участие в форумах, конференциях, – руководство и участие в НМР и НИР по вопросам повышения качества образовательной деятельности, – работа в общественных советах (ученом, редакционно-издательском, научно-методическом, научно-экспертном, экспертном) и комиссиях; – участие в международных проектах, форумах, – участие в работе выездных заседаний Ученого совета с применением интерактивных технологий; – стажировка в органах власти, – участие в работе конкурсных и аттестационных комиссий в качестве независимых экспертов в органах государственной власти
2.	Предметно-профессиональные	
3.	Профессионально-этические;	
4.	Учебно-методические	
5.	Организационно-коммуникативные	
6.	Нормативно-правовые	
7.	Научно-инновационные	

Идентичные задачи решает и стажировка преподавателей в органах государственного управления. По заявкам кафедр и по договоренности с органами власти преподаватели имеют возможность не только ознакомиться с особенностями и содержанием предметной деятельности государственных служащих, но и реально участвовать в решении и реализации практических задач и тем самым заложить практическую составляющую научно-исследовательской и научно-методической компетенций. Стажировка преподавателей Академии в органах государственной власти и местного самоуправления организуется на основании договоров о сотрудничестве. Ежегодно на основании заявок от кафедр формируется план стажировки ППС на текущий учебный год. В случае успешной защиты отчетов на заседании комиссии, созданной приказом ректора, преподаватель получает сертификат о прохождении стажировки. В 2006-2007 учебном году прошли стажировку 11 преподавателей, в 2007-2008 уч. году –11, в 2008-2009 уч. году –10 преподавателей, в 2009-2010 уч. году –12, во 2-м полугодии 2010 г.– 5 преподавателей.

Активное вовлечение преподавателей в работу ученого, научно-методического, научно-экспертного, редакционно-издательского и иных советах и комиссиях так или иначе направлено на повышение качества образования государственных служащих и способствует расширению практически всех профилей компетенций преподавателей. В подобной работе задействовано около 30 % штатных преподавателей СибАГС. Руководство и участие преподавателей в работе временных творческих коллективов по разработке стандартов, образовательных программ, учебно-методических продуктов также оттачивает их предметно-профессиональные и научно-инновационные компетенции.

Результаты учебно-методической работы за период с 2005 г. по 2009 г. представлены в табл. 4.

Таблица 4

Сводная информация об учебно-методической работе в СибАГС

Год	Учебные пособия, курсы лекций, к-во наименований	Практикумы, к-во наименований	Другие виды УМР (раб.тетр., мет. рек и др.), к-во наименований	Учебные материалы на эл. носителях, к-во наименований
2005	51	21	35	45
2006	38	17	24	37
2007	58	31	37	29
2008	43	27	36	17
2009	46	21	53	19

Данные, представленные в таблице, отражают потребности и приоритеты академии в разных видах учебной и учебно-методической литературы. В связи с ростом внимания к самостоятельной работе студентов к 2009 г. увеличилась разработка таких видов учебно-методических работ, как сборники программно-методических материалов, методических рекомендаций, рабочих тетрадей. С целью повышения качества учебных и учебно-методической материалов, разрабатываемых в СибАГС, действует Экспертный совет, деятельность которого регламентируется Положением об организации экспертизы учебно-методических работ в СибАГС. Экспертиза является частью процедуры допуска к использованию методических разработок в учебном процессе. Экспертами приказом ректора назначаются сотрудники СибАГС из числа наиболее подготовленных и методически грамотных специалистов в области социогуманитарных, естественнонаучных, управленческих, экономических и юридических дисциплин. Передача учебно-методических материалов в издательство и (или) использование в учебном процессе возможна только после положительного экспертного заключения с соответствующей рекомендацией. Совокупность данных процедур позволяет выстраивать и контролировать качество разработки и внедрения учебных и учебно-методических материалов.

Традиционным является проведение ежегодного конкурса учебно-методических работ, выполненных преподавателями СибАГС. Победителям объявляются благодарности, они награждаются дипломами и премиями. Так, по результатам конкурса 2009 г. присуждены призовые места и выплачены вознаграждения авторам 12 учебно-методических работ. Объявлена благодарность 11 участникам и организаторам конкурса.

В целях поощрения преподавателей, получивших гриф учебно-методических объединений за выполненные учебно-методические разработки, выделяются за счет средств внебюджетной деятельности средства для их премирования. За период 2005-2009 гг. получили грифы учебно-методических объединений 14 учебных пособий.

На развитие профессиональных компетенций преподавателей нацелено и установление долгосрочных связей с зарубежными учебными заведениями. За 2007-2009 гг. за рубежом обучались 6 преподавателей и сотрудников СибАГС. Общее количество преподавателей и сотрудников СибАГС, прошедших обучение за рубежом за последние 10 лет, – более 60 человек. Примером может служить участие в регулярных международных мероприятиях на основе членства в международных организациях (например, в Сети институтов и школ государственного управления в Центральной и Восточной Европе, НИСПАсее).

Для более взвешенной и целенаправленной работы по развитию научно-педагогических кадров в академии начата научно-методическая работа, которая нацелена на формирование представления о «профессиональных компетенциях преподавателя высшей школы» применительно к специфике образовательной деятельности в СибАГС. В рамках этой работы нужно было на основе изучения теоретических и практических подходов к пониманию природы компетенций, законодательных и нормативных правовых документов как федерального, так и локального уровней определить набор, проанализировать структуру и разработать модель компетенций преподавателя высшей школы, предложить инструментарий их формирования и оценки.

При определении компетенций преподавателя СибАГС особое внимание было уделено законодательству о государственной гражданской и муниципальной службе Российской Федерации, в частности, анализу правового статуса государственных гражданских и муниципальных служащих как правовой основы для установления этических норм и правил профессиональной служебной деятельности. При этом было понимание того, что среди выявленных этических норм есть те, которые относятся к общечеловеческим морально-нравственным ценностям, и специфические, вытекающие из необходимости служения государству и обществу. И те, и другие одинаково важны и составляют мировоззренческий и морально-этический императив, который должен быть присущ каждому государственному и муниципальному служащему. Следовательно, процесс обучения неизбежно должен быть нацелен на «взращивание» профессионально-этического поведения кадров этой сферы, что предполагает наличие или владение преподавателями средствами формирования этических ценностей.

В результате анализа требований законодательства и иных нормативных правовых документов было выделено свыше 100 компетенций, которые посредством проведения контент-анализа были сгруппированы в семь кластеров.

Преподавателям и студентам было предложено оценить значимость каждой компетенции по 5-балльной шкале. В анкетном опросе приняли участие 17 квалифицированных преподавателей, имеющих опыт научно-преподавательской деятельности не менее 5 лет, и 80 студентов старших курсов факультетов государственного муниципального управления, юриспруденции и экономики, в том числе по 25-30 студентов специальностей юриспруденция, национальная экономика, налогообложение и учет, управление персоналом. Сводные данные результатов оценки представлены на рис. 2.

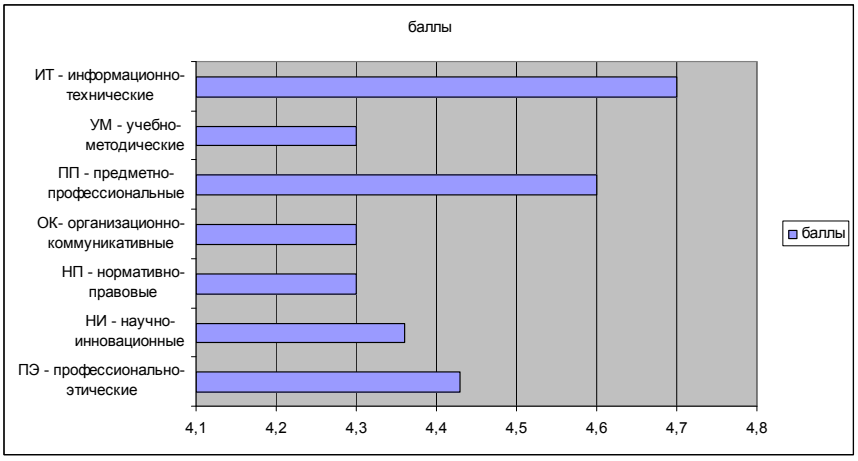


Рис. 2. Распределение средних оценок студентов о значимости групп компетенций

Наибольший балл получен по группам информационно-технические и предметно-профессиональные компетенции (4,71 и 4,6 баллов соответственно). На третьем месте, по мнению студентов, стоят профессионально-этические компетенции (4,43 балла). Все

остальные группы компетенций: научно-инновационные, нормативно-правовые, организационно-коммуникативные – получили одинаковую среднюю оценку – 4,3 балла.

Полученные результаты вполне объяснимы и являются следствием стремительного внедрения в образовательную деятельность информационно-технических средств и технологий как современных педагогических инструментов, необходимых для своевременного обновления и поддержания в актуальном и структурированном состоянии знаний студентов по преподаваемому предмету. Все остальные группы компетенции, по оценке студентов, играют важный, но обеспечивающий характер.

Мнения представителей 17 наиболее квалифицированных преподавателей серьезно отличались от мнений студентов. По результатам анкетирования были получены данные, представленные на рис. 3.

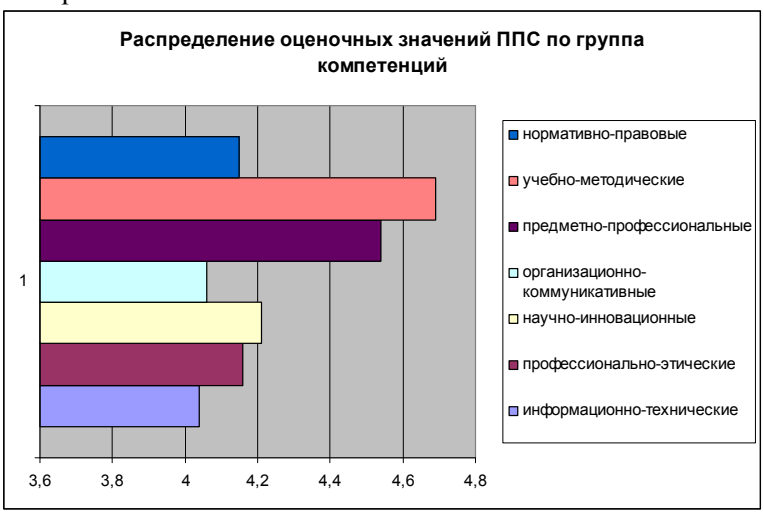


Рис. 3. Оценочные значения профессорско-преподавательского состава

Абсолютное предпочтение преподаватели отдали учебно-методическим компетенциям, оценив их в среднем на 4,69 балла, при этом в качестве ключевой компетенции, с оценкой 4,75 балла, отдано владению методиками проведения всех видов учебных занятий и научных исследований. Вторыми по значимости следуют предметно-профессиональные компетенции. Наиболее высоко оценены такиекомпетенции, как «владение современным состоянием области знаний по преподаваемым дисциплинам (4,75 балла), «проявляет образцы профессионализма в своем деле» (4,75 балла). Таким образом, преподаватели склонны предъявлять достаточно строгие требования к соответствию знаний и профессионализма в предметной области.

Наименее важны, по мнению преподавателей, наличие у них информационно-технических компетенций – 4,04, при этом наименьшее оценочное значение – 3,66 получила компетенция «умение делать мультимедийные презентации».

Представленный в табл. 4 и на диаграммах материал не претендует на полноту и серьезную методическую проработку. Это попытка осмыслить сложившуюся практику профессионального развития профессорско-преподавательского состава СибАГС и выявить «точки роста», которые позволят оптимизировать эту работу и сделать ее более разнообразной и качественной. Представляется, что такими точками могут быть:

– организация стажировок в органах власти не только в органах власти г.Новосибирска, но и других городах Сибири, а также в других профильных вузах России и за рубежом;

- развертывание программ повышения квалификации «Информационно-технические средства и технологии в деятельности преподавателя» и «Интерактивные и активные методы преподавания»,
- инициирование и проведение с активным привлечением преподавателей образовательных экспериментов;
- организация изучения иностранного языка для преподавателей для последующей разработки курсов на английском и немецком языках;
- инициирование и поддержка мобильности преподавателей;
- создание условий и административная поддержка саморазвития преподавателей, подготовки и защиты диссертаций и т.п.

Развитие кадрового потенциала преподавателей СибАГС неотделимо от усиления лидирующей и методологической роли руководства. Задавая нормы, стандарты поведения и мировоззрения, органичные духу времени и задачам государственного строительства России, приобщая к ним преподавателей и сотрудников, вовлекая их через деятельность в процесс инноватики, соучастия, качества, оказывая административную и организационную поддержку, руководство вуза получает дополнительный ресурс для саморазвития и развития профессиональных компетенций преподавателей.

Р.Ш.Базарбаева
канд. экон. наук, доцент кафедры «Экономическая теория»
Академии управления при Президенте Кыргызской Республики
С.К.Мурзаев
канд. техн. наук, доцент кафедры «Государственное строительство»
Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

СОВРЕМЕННЫЕ МЕТОДИКИ ОБУЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ ДОБРОСОВЕСТНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ

The article discusses the importance of promoting good governance in practice, work of public bodies through training their employees. The specificity of training of good governance, using the developed training modules has shown.

Одним из необходимых условий повышения благосостояния населения нашей страны является эффективный государственный аппарат. Для этого его служащие должны активно проводить в жизнь государственную социальную и экономическую политику, предоставлять населению качественные общественные услуги. В связи с этим важно формировать у них новое мышление, основанное не только на глубоком понимании процессов и отношений в системе государственного управления, соблюдении установленных регламентов и процедур, но и на добросовестной деятельности[1].

Понятие добросовестной управленческой деятельности используется в различных значениях. В широком смысле оно охватывает все общие правовые принципы, на которых основано государственное управление. В более узком смысле слова – только те, которые известны как следующие самостоятельные принципы[2]:

- соблюдение этических норм (честность, равенство, справедливость и др.);
- соответствие слова и дела (ответственность, доверие и т.д.);
- компетентность (способность применить свои знания, умение постоянно учиться, эффективное использование ресурсов и др.);
- руководство требованиями законов (верховенство закона).

Программа развития ООН дает еще более расширенный список характеристик добросовестного управления (надлежащего правления), включающие подотчетность, гендерный баланс, вовлечение граждан и общественности, мобилизацию ресурсов для социальных целей, регулирование вместо контроля, реагирование на критические потребности общества и т.д.[3].

Таким образом, существует определенный консенсус относительно некоторых ключевых элементов понятия «добросовестное управление», которое рассматривается как новый подход к развитию, сокращению бедности и решению других проблем развивающихся и переходных стран.

Необходимость продвижения добросовестного управления в практику работы органов государственного управления и местного самоуправления Кыргызской Республики вызвана тем, что многие граждане нашей республики сталкиваются с трудностями при

---

[1] Отунбаева Р.И. Выступление на рабочем совещании перед статс-секретарями государственных органов 14 декабря 2010.
[2] Базарбаева Р.Ш. Основы добросовестного управления. Модуль 1. – Б., 2010.
[3] Киливич А. Англо-русский глоссарий терминов и понятий в сфере анализа политики, государственного управления и экономики общественного сектора. – Б., 2009.

получении качественных общественных услуг. Местные органы власти часто неадекватно откликаются на потребностей людей в таких базовых услугах, как образование, здравоохранение, социальная защита, водоснабжение, санитария и других. Гражданам же не всегда хватает способности защитить свои права на это, даже если они отражены в законодательстве и включены в статьи государственного бюджета.

Поэтому в нашей стране актуальна проблема трансформации государственных и муниципальных служащих из исполнителей-бюрократов в профессиональных служащих, обладающих не только современными управленческими знаниями и навыками, но и основывающих свою работу на принципах добросовестности, которые могут быть развиты в процессе обучения.

В данной статье показана специфика обучения государственных и муниципальных служащих добросовестности управления и опыт использования разработанных учебных материалов по его повышению.

Основополагающая идея обучения добросовестности управления строится на осознании того, что управление – это скорее поведение, навыки и умения, чем просто знания. Поэтому организация учебного процесса и разработка учебных материалов должны основываться на следующих подходах:

- давать не только знания, но и формировать конкретные управленческие навыки и способности к практическому использованию полученных знаний;
- приведение примеров из практики управления, подсказывающих, как действовать, как принимать решения и выстраивать управленческие действия;
- формулирование вопросов для самопроверки, использование контрольных тестов, а также описание кейсов.

Для продвижения принципов добросовестного управления и внедрения управленческих перемен в практику государственного управления и местного самоуправления нашей страны в Академии управления при Президенте Кыргызской Республики в рамках совместного проекта с международной организацией Tiri (Великобритания) «Повышение добросовестности управления» (PPI) была разработана модульная программа по добросовестному управлению. Цель проекта PPI – содействие повышению уровня добросовестности управления в органах местной власти в процессе достижения Целей Развития Тысячелетия (ЦРТ) ООН[4].

Модульная программа включает семь модулей[5]:

- первые пять модулей посвящены рассмотрению проблем добросовестности управления в четырех ключевых для ЦРТ сферах: школьном образовании, здравоохранении, социальной защите и водоснабжении/санитарии;
- шестой модуль посвящен индикаторам мониторинга и оценки добросовестности и качества услуг в четырех вышеназванных сферах общественных услуг;
- седьмой модуль посвящен методике обучения добросовестному управлению.

Недостаточно высокий уровень добросовестности управления в нашей стране связан с недостаточным уровнем профессионализма государственных и муниципальных служащих. Так, из более 28 тыс. служащих органов государственного управления и местного самоуправления Кыргызской Республики большая часть не имеет специального базового образования или подготовки к соответствующей работе на должностях государственной и муниципальной службы. Многие из них не проходили соответствующее обучение на курсах переподготовки и повышения квалификации применительно к выполняемым функциональным обязанностям.

[4] www.tiri.org

[5] Модульная программа по добросовестному управлению. – Б., 2010.

В Кыргызстане пока еще не сложилась постоянно действующая система обучения государственных и муниципальных служащих, охватывающая все управленческие кадры. Развитие системы обучения государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики непосредственно связано с созданием достаточного потенциала в следующих направлениях: управление обучением; инфраструктура обучения; методы и технологии обучения; ресурсное обеспечение системы обучения; мотивация и качество обучения.

Опыт развитых стран свидетельствует, что в мире меняются подходы не только к управлению, но и к подготовке управленческих кадров. Обучение и переобучение государственных и муниципальных служащих начинает рассматриваться как выгодное вложение в человеческий капитал. Например, в Японии среди пяти приоритетов развития человеческих ресурсов обучение уступает лишь образованию[6].

Сегодня кадры государственной и муниципальной службы должны быть способны обеспечить эффективную деятельность различных органов власти в условиях постоянно возникающих внутренних и внешних вызовов. Именно умение результативно работать в условиях меняющейся среды организации, а также быть честным и ответственным становится главным критерием оценки современного специалиста по управлению.

Поэтому фактор добросовестного отношения к работе, умения действовать в усложняющихся условиях общественной жизни должен лежать в основе новой системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров. По мнению Й. Дора – специалиста в области государственного управления, в эпоху современных радикальных преобразований, несущую небывалые возможности и опасности, они должны обладать качествами, отличающими их от всех исторически предшествующих типов служащих[7]. Эти качества включают высочайшую профессиональную компетентность; новаторство; служебное продвижение в силу своих заслуг, достоинств и таланта; высокие нравственные принципы; сознание возложенной на них миссии, высочайшее чувство долга. Большинство этих качеств соответствует принципам добросовестности управления.

Поэтому обучение государственных и муниципальных служащих, в том числе и добросовестности управления, должно быть в непрерывном опережающем движении и развитии, ориентировано на преодоление негативных тенденций в государственной службе, готовить к грядущим изменениям. В основе его организации должны лежать новые методологические подходы и передовые образовательные технологии. Такая система обучения государственных и муниципальных служащих должна учитывать также специфику обучаемых, т.е. отличаться от подготовки студентов в вузах.

В силу отсутствия целенаправленной государственной политики, недооценки образования взрослых, в том числе государственных и муниципальных служащих, в нашей республике пока не сложилась действенная система переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, нет ни соответствующей стратегии, ни концепции развития такого вида образования.

По этой причине в настоящее время недостаточно учебной и методической литературы для тренеров, преподавателей системы переподготовки и повышения квалификации (андрогогов).

---

[6] Государственная служба. Кадры на рубеже веков. Зарубежный опыт //Реферативный бюллетень Москва. – РАГС. – 1998. – № 3 (23).

[7] Государственная служба. Кадры на рубеже веков. Зарубежный опыт //Реферативный бюллетень Москва. – РАГС. – 1998. – № 3 (23).

Следует отметить, что формирование основ андрагогики положено 1970-е годы в работах ученых М.Ш.Ноулза, П.Джарвиса, Р.М.Смита и группы молодых ученых из Ноттингемского университета. Эти ученые исходили из основополагающего факта – принципиальных различий между взрослым и невзрослым человеком вообще и в процессе обучения в частности. По материалам ЮНЕСКО, задача образования взрослых – это обеспечение человека комплексом знаний и умений, необходимых для активной творческой жизни в современном, динамично развивающемся обществе. По выражению М.Ш.Ноулза, задачей № 1 стало "производство компетентных людей – таких людей, которые были бы способны применять свои знания в изменяющихся условиях, и... чья основная компетенция заключалась бы в умении включиться в постоянное самообучение на протяжении всей своей жизни"[8].

Важно признать тот факт, что сегодня недостаточно квалифицированных преподавателей по государственному и муниципальному управлению. Иначе говоря, существует настоятельная необходимость готовить компетентных лекторов – экспертов в этой области, знающих, как использовать методы обучения, современные дидактические вспомогательные материалы, а также специалистов по образованию для взрослых.

Далее, в настоящее время в образовательных учреждениях Кыргызской Республики преподавание дисциплин по государственному и муниципальному управлению сфокусировано в основном на знаниях, тогда как обучению межличностным отношениям уделяется недостаточное внимание, а обучения в области смены ценностей почти не существует. Даже когда предметы по межличностным навыкам включены в программу обучения, доминирует теория и очень мало возможностей для практического обучения. Знание наизусть Кодекса об этике государственного служащего не означает наличие знаний, как проводить его в жизнь.

Отбор методов и форм обучения должен принимать во внимание содержание обучения и потребности участников. Таким образом, необходимо увеличить число активизирующих методов обучения, особенно практические упражнения, работу в малых группах, контролируемые дискуссии, упражнения и др.

Также необходимо применять самые передовые формы обучения, такие как дистанционное обучение, включая мультимедийные подходы (заочное обучение, дистанционное обучение, видеоконференции, компьютерные сети). Необходимо расширять такие формы обучения, как обучение на рабочем месте, посредством инструкций, наставничества, руководства и другие методы.

Должны вводиться и соответственно реализовываться системы продолжающего обучения, принципы отбора, тренинг, мотивация и оценка преподавателей. Программы обучения сильно зависят от компетенции преподавателей. В основном, образование в высших учебных заведениях проводится преподавателями с профессиональными и педагогическими навыками, тогда как продолжающее обучение проводится национальными и зарубежными лекторами из числа практиков и преподавателей вузов.

Необходимость использования современных технологий обучения управленческих кадров можно привести на примере опять-таки Японии, служащие которой известны своей высокой добросовестностью. В частности, в Муниципальной академии в г. Киото программы обучения муниципальных служащих носят личностно-ориентированный характер. Это означает, что разработка учебных программ исходит из потребности

[8] Ноулз М.Ш. Современная практика образования взрослых. Андрагогика против педагогики. –, М.: Издательский отдел НМЦ СПО, 1998.

обучающихся, график обучения строится с учетом пожеланий обучаемых, определяется индивидуальная траектория обучения. Иначе говоря, обучающийся является одним из субъектов процесса обучения – равноправным участником учебного процесса.

Важное место в программах обучения в Муниципальной академии в г. Киото уделяется проектной работе, т.е. разработке различных проектов, которые обучаемые внедряют после обучения работе в малых группах (командах), а также связи теории и практики, обучению на опыте (в процессе деятельности), индивидуальной работе, дискуссиям, исследованиям, основанным на действии. Кроме того, активно развивается открытое обучение, обучение на рабочем месте, интернет-обучение и др.

Многие из отмеченных положений были учтены при разработке Модульной программы по добросовестному управлению. Ее особенностью является методика преподавания учебных модулей в виде тренинговых семинаров с использованием интерактивных методов обучения и современных технических средств. Так, для закрепления теоретических основ добросовестного управления (модуль 1) используются различные интерактивные приемы: иллюстрации из лучшей зарубежной и отечественной практики, описание реальных случаев из жизни, деловые игры, дискуссии. Благодаря им обучаемые могут анализировать ситуации и вырабатывать критические суждения, принимать управленческие решения.

Интерактивные методы обучения, как известно, ориентированы на обучаемого. Именно этот подход стимулирует и побуждает к лучшему освоению материала, он обеспечивает критическое и творческое мышление у обучаемого. Такой метод обучения поощряет обучаемых думать, а не просто получать информацию. Простая подача информации во время обучения делает обучаемых пассивными, незаинтересованными и не поглощенными самим тренингом.

Для этого во время обучения Модульной программе должны присутствовать:

- открытые вопросы, начинающиеся с "почему?", "каким образом?";
- задания, которые необходимо решать самим обучаемым либо в группе;
- элементы исследований и экспериментов;
- деловые и ролевые игры;
- презентации и дебаты.

Рассматривая интерактивные методы обучения и запоминания пройденного материала, следует отметить, что по результатам зарубежных исследований через 3 часа после запоминания произнесенного вслух устного материала в памяти можно воспроизвести 70 % услышанного, а через три дня – лишь 10 %. В случае с визуальным восприятием материала (наглядные пособия или текст) 72 % увиденного/прочитанного сохраняется в памяти в течение трех часов, в то время как через три дня можно вспомнить лишь 20 % полученной информации. В случае же применения интерактивных методов преподавания 90 % полученной информации сохранились в течение 3 часов, и 80 % – в течение трех дней после занятия.

Существует множество интерактивных методик, которые можно предложить при обучении добросовестному управлению как при работе в аудитории, так и для самостоятельной работы обучаемых:

- обсуждение в малых группах;
- анализ конкретных ситуаций, когда обучаемым даются реальные или гипотетические ситуации, и им следует изучить обстоятельства самостоятельно либо в группе, а затем разрабатывать конкретные рекомендации к действию;
- ролевые игры, когда обучаемым даются роли или задаются определенные схемы поведения;
- игры и симуляции используются в программных приложениях и позволяют обучаемым

лучшее понимать принципы работы или поведение работника в организации;
- проекты, когда обучаемым дается задание провести исследование, требующее самостоятельного мышления и внеаудиторной работы;
- «самонаводящееся» обучение, когда после выполнения заданий, связанных с прочтением учебного материала или выполнением тестов, обучаемым могут быть даны задания, ставящие под сомнение все прочитанное или выполненное.

Рассмотрим несколько методических рекомендаций для ведущих (тренеров/преподавателей) по проведению занятий по модулю 1 Основы добросовестного управления с использованием интерактивных методов обучения.

Так учитывая, что цель модуля 1 – формирование у обучаемых понимания основных принципов и механизмов добросовестного управления, важно подвести участников к ситуации, когда они смогут посмотреть на себя со стороны и начать думать о том, что происходит с ними и вокруг них. Иначе, попытаться сделать сдвиг в их восприятии и разбудить рефлексию «Кто же я и какова могла бы быть моя роль в улучшении жизни населения?». Далее, рассматривая теоретические основы добросовестного управления, необходимо вначале узнать, что думают обучаемые об этом понятии, как они понимают основные принципы добросовестности управления.

Если целевой группой являются люди, которые управляют на местах, рекомендуется задать им такие вопросы: «Каков Ваш статус, полномочия?», «Какова Ваша власть?» с фиксацией ответов на флипчарте. Важно обозначить, кто на их участке ответственный за все, что там происходит. Это будет необходимо для следующего упражнения.

Следующим важным заданием для обучаемых будет выяснение и анализ основных проблем добросовестности управления в Кыргызской Республике. Для этого рекомендуется разделить учебную группу на подгруппы. Каждая подгруппа должна будет на флипчарте записывать свои ответы на общий вопрос: «Каковы основные проблемы добросовестности управления в Кыргызской Республике?»

В итоге сформируется список этих проблем от людей, «которые их же и создают». Поставьте задание – собрать 20-25 проблем за короткий период времени, устройте соревнование, кто больше и быстрее. Это позволит им, не анализируя, не «фильтруя» проблемы, обозначить все, что они знают. Презентации групп можно не делать, ведущий сам может это зачитать. Не надо забывать делать комплименты после каждого списка. Затем, когда у групп поднимется настроение, можно спросить, кто создает эти проблемы, от кого зависит их решение?

Затем можно вернуться к предыдущему пункту, где на флипчарте было написано, что они имеют власть. Можно задать вопрос: «Это не одна и та же сфера ответственности?» Пусть участники сами комментируют. Так будет получен материал для размышлений.

Для того чтобы показать взаимосвязь между добросовестностью организации и созданием доверия, можно участникам дать задание – представить идеальную добросовестную организацию. Нужно дать им время, пусть помечтают. Далее рекомендуется организовать мозговой штурм: «Что значит добросовестная организация?». Например, можно начать с таких характеристик, как «отсутствие коррупции», «работают грамотные люди» и др. Ответы записываются на флипчарте, оцениваются они по 5-балльной шкале. Ведущий должен нарисовать следующую таблицу.

Таблица 1

Характеристики добросовестной организации

Характеристики идеальной организации	Баллы			
	идеальная организация	организация 1	организация 2	организация 3
1.	5			
2.	5			
……	5			
7.	5			

После этого группам необходимо выполнить следующие два задания.

Ведущий должен предложить участникам оценить их организации (их может быть несколько, например три) по 5-балльной системе с точки зрения их соответствия характеристикам идеальной организации. Оценки следует записывать в следующих колонках. Если участники проставят оценку 5, то можно задать вопрос: «Как бы это оценили люди, которые живут в данной местности и являются потребителями местных услуг?» По завершении можно подвести итоги и показать наглядно рисунок проблем – разница в баллах.

Далее необходимо задать обучаемым вопрос: «Что можно сделать, чтобы увеличить баллы и подтянуть их к идеальному состоянию?» Это и есть содержание следующего задания – определить механизмы движения от доверия к добросовестности управления в организации, в обществе в целом.

После освоения теоретического и практического материала обучаемые должны понимать, что означает добросовестное управление, и знать его основные принципы, отличительные признаки добросовестного управления, механизмы добросовестного управления.

Следует помнить, что если мы хотим изменить ситуацию и людей – то есть формула 10-40-50, где 10 % – это знания. Они могут знать и понимать, что такое добросовестность управления, но этого недостаточно. Следующие 40 % – это желание. На тренинге нужно показать обучаемым то, что у них есть на данный момент, продемонстрировать, как это им мешает или к каким результатам может привести. Они начнут думать, что это срочно надо менять. Это и есть желание. Наконец, 50 % – это окружение, в которое они снова попадут. Поэтому эффект хорошего тренинга длится не более месяца. И только некоторые, у кого очень сильное желание, начинают менять окружение.

Ведущему необходимо чаще использовать вопросы, проводить мозговые штурмы и работу в малых группах. Пусть участники говорят, думают, доказывают. Надо использовать схему «в идеале – в реальности». Что необходимо сделать для сокращения разрыва? В такой схеме есть вектор и есть измеряемые величины, которые следует правильно использовать.

Изучение конкретных ситуаций (case study) – это важный интерактивный метод обучения, который рекомендуется использовать во время тренингов для государственных и муниципальных служащих и обучения их основам добросовестного управления.

Разбор конкретной ситуаций с анализом вопросов добросовестности управления может проводиться по следующей схеме.

Материал с текстом какой-либо реальной или правдоподобной ситуации раздается обучаемым заранее. В качестве домашнего задания можно попросить их подготовить по 2-3 вопроса к данной ситуации. Это достаточно эффективное средство проверки знаний обучаемых не только по этому кейсу, но также по всему теоретическому материалу.

Для рассмотрения понятия добросовестности и ее основных принципов в модуле 1, например, предлагается изучение кейса «Искусство за добросовестное управление». При обсуждении вопросов добросовестного управления важной информацией являются автобиография главных героев, их психология, жизненные ценности и ориентиры, занимаемая жизненная позиция. Поэтому автор модуля 1 дает подробную информацию о таких известных личностях, как Жусуп Баласагын, Исхак Раззаков и Султан Ибраимов.

Обучаемые, ознакомившись с профессиональной деятельностью этих людей, их отношением к делу, смогут лучше понять, что значит «работать добросовестно во благо народа». Полезен вопрос аудитории: «Есть ли в наше время такие люди?», который должен заставить участников тренинга задуматься, поразмышлять и найти ответ.

Для изучения проблем добросовестного управления в сферах образования, здравоохранения, социальной защиты, водоснабжения в модулях 2-5 описаны кейсы, которые позволят рассмотреть различные аспекты добросовестного управления.

Список использованной литературы

1. Отунбаева Р.И. Выступление на рабочем совещании перед статс-секретарями государственных органов. – Бишкек, 14 декабря 2010.
2. Государственная служба. Кадры на рубеже веков. Зарубежный опыт. Реферативный бюллетень №3 (23). Москва. РАГС. 1998.
3. Змеев С.И. Технология обучения взрослых: Учеб. пособие для студ. высш. пед. учеб. Заведений. – М.: Академия, 2002.
4. Килиевич А. Англо-русский глоссарий терминов и понятий в сфере анализа политики, государственного управления и экономики общественного сектора. – Б., 2009.
5. Модульная программа по добросовестному управлению. – Б., 2010.
6. Ноулз М.Ш. Современная практика образования взрослых. Андрагогика против педагогики. – М.: Издательский отдел НМЦ СПО, 1998.

К.Б.Шадыбеков
канд. юрид. наук, доцент кафедры «Государственное строительство»
Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

ГОСУДАРСТВЕННАЯ И МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТИ КАК САМОСТОЯТЕЛЬНЫЕ ФОРМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

Власть – одно из фундаментальных начал общества и политики. Она существует везде, где есть устойчивые объединения людей – в первобытном обществе, в семье, производственных коллективах, различного рода организациях и учреждениях, и естественно, власть – это один из основных признаков государства. В самом общем смысле «власть» понимается как «способность и возможность оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение людей с помощью каких-либо средств – воли, авторитета, права, насилия»[1].

Власть – это существенный элемент всякой организации социальной жизни, жизни в коллективе, в сообществе. Поэтому она всегда связана с управлением, но следует отметить, что «власть» – категория не только управленческая. В литературе выделяют ее политический аспект (комплекс взаимоотношений различных общественных групп), юридический аспект (правовое закрепление за субъектом соответствующих полномочий), психологический аспект (власть, основанная на авторитете, воле, способностях и свойствах личности). В реальности данные стороны приходится рассматривать в некоем единстве. Ибо социальная сущность власти коренится в необходимости управления совместной деятельностью людей, связана с подавлением чужой воли, следовательно, всегда содержит элемент соответствующей формы принуждения. Методы ее осуществления и методы принуждения разнообразны. Отсюда различны и формы, разновидности социальной власти, в частности, различают государственно-политическую и общественно-неполитическую, свои особенности имеет «корпоративная» власть общественных объединений, коллективов.

Основное внимание в науке и литературе уделено анализу государственной публичной власти, при этом нет одинакового понимания и толкования «публичной власти». Специалисты в области теории государства и права публичную власть преимущественно рассматривают как один из принципиальных признаков государства. Как правило, в качестве ее первичной составляющей отмечают общественную власть. В частности, в условиях первобытнообщинного строя властные функции осуществлялись как через систему общинных органов – советы родов, племен и др., так и непосредственно, путем участия в собраниях, родовых и иных мероприятиях.

Общественная власть, считают исследователи, по мере развития и изменения общественно-экономической формации, стирания принципа социального и материального равенства, деления на социальные слои и группы, а также развития государственных институтов преобразовывалась в публичную власть. В связи с этим публичная власть характеризуется как особый инструмент взаимодействия и управления обществом, имеющая универсальные свойства власти, то есть всеобщность, функционирование во всех сферах общественных отношений и политических процессах[2].

Особенности же власти, обеспечивающей местное самоуправление, т.е. муниципальной власти, широко рассматриваются в российской и иной зарубежной науке, причем

---

[1] См.: Советский энциклопедический словарь. – М., 1980. – С. 232.
[2] См.: Общая теория государства и права. Академ. курс в 2-х т-х./Под ред. М.Н.Марченко. – М.,, 1998. – Том 1. – С.95-96.

кыргызская наука пока далека от этого. Проблема властной составляющей местного самоуправления – проблема новая, практически не исследованная в национальном государствоведении, не рассматривалась она и в юридической науке Кыргызстана. Однако без ее характеристики, понимания, анализа нельзя правильно понять ни место, ни роль муниципальной власти в системе публичной власти.

В юридической литературе, как было уже отмечено, преимущественно рассматривают два вида власти: государственную (политическую) и общественную. В связи с этим дискуссионным становится вопрос: куда отнести муниципальную власть?

Российский ученый С.А.Авакьян справедливо отмечает, что: «Если органы местного самоуправления не есть органы государственной власти, то, что это – общественная власть или некая смешанная власть или вообще не власть?». При этом он признает за самоуправлением сочетание двух начал: «с одной стороны государственный тип самоуправления, с другой стороны – общественное самоуправление»[1].

Другой российский специалист Г.В.Барабашев, исследуя данное явление, приходит к заключению, что местное самоуправление – это государственная власть особого рода[2].

Известный кыргызский ученый по теории государства и права Г.А.Мукамбаева считает, что органы местного самоуправления не входят в механизм государства, при этом высказывается мысль о том, что «эти органы составляют самостоятельный вид власти – власть общественного мнения»[3].

Академик Т.К.Койчуев относит органы местного самоуправления к низовым звеньям государственной власти, обосновывая свою мысль такими аргументами, как их строгая подчиненность органам государственной власти и финансирование из государственного бюджета[4].

Вместе с тем представляется, что муниципальную власть нельзя отождествлять с этими формами власти. Поэтому для характеристики муниципальной власти необходимо рассмотреть особенности, определяющие ее место в системе социальной (общественной) власти.

Муниципальная власть весьма близка с общественной властью, тем не менее существуют принципиальные отличия ее от имеющихся разновидностей общественной власти[5]. Прежде всего, для муниципальной власти характерен специфический носитель (субъект) власти, таковым является местное сообщество, имеющее цели, отличные от целей государства (государственного регулирования), среди них можно отметить:

- развитие местной экономики и местного хозяйства в интересах жителей данной территории, а не народного хозяйства в целом;
- использование местных ресурсов в интересах обустройства данной территории, а не всего национального пространства;
- реализацию творческого потенциала проживающих здесь людей;
- осуществление их политизации и социализации;

---

[1] См.: Авакьян С.А. Местное самоуправление в России: теория и практика //Государство и право. – 1993. – № 6. – С.144-145.

[2] См.: Барабашев Г.В. Местное самоуправление. – М., 1996.

[3] См.: Мукамбаева Г.А. Манас и право. – Б., 2003. – С. 322-323.

[4] См.: Койчуев Т.К. Местное самоуправление в системе управления //Местное самоуправление – фундамент кыргызской системы народовластия: Сб. материалов республиканского собрания представителей органов местного самоуправления КР. – Б., 2002. – С. 86-88.

[5] Прим.: В литературе различают идеологическую, религиозную, этическую, корпоративную и др. виды власти. Подробнее см.: Пэнто Р., Гравитц М. Методы социальных наук. – М., 1972; Политология: Энциклопедический словарь. – М., 1993.

– повышение качества жизни, социального самочувствия, улучшение социально-культурной атмосферы населения конкретного сообщества, которая, являясь ячейкой общества, все же остается самостоятельной социальной организацией.

К тому же местное сообщество как субъект власти – это не просто форма самоорганизации населения для решения местных вопросов, а форма реализации специфической власти[1].

Муниципальная власть реализуется не только непосредственно населением, но и посредством формально существующих субъектов местного самоуправления. Власть местного самоуправления проявляется в тесном единстве непосредственной и представительной демократии. Так, ст. 6 закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 г. закрепляет, что: «Местное самоуправление осуществляется в формах представительного и непосредственного участия местного сообщества в местном самоуправлении. Представительное участие местного сообщества в осуществлении местного самоуправления реализуется через местные кенеши. Непосредственное участие местного сообщества в осуществлении местного самоуправления осуществляется посредством обсуждения всех важных вопросов местного значения на сходах, собраниях членов местного сообщества и иных формах, а также на выборах депутатов местных кенешей». К сожалению, в представленной формулировке не отводится место референдумам, хотя во многих государствах территориальный референдум как форма местной непосредственной демократии является обязательным, систематически реализуемым и нормативно закрепляемым механизмом.

Другим отличительным признаком муниципальной власти является локальный характер предметов ведения и полномочий, распространяющихся на ограниченную рамками закона территорию местного сообщества. Отсюда следует особая сфера осуществления местной власти. Эта сфера определяется через понятие «вопросы местного значения», закрепленное в Конституции и получившее дальнейшее развитие в законодательстве Кыргызстана.

Следовательно, в основу определения сферы деятельности муниципальной власти положены два критерия: материальный и формально-юридический.

Материальный критерий содержит объективные границы, выражающие содержание понятия «местный», т.е. вопросы обеспечения жизнедеятельности населения соответствующей территории. Она определяется экономическими, социальными, национальными и другими условиями жизни.

Формально-юридическая сторона определения сферы реализации связана с ее законодательным закреплением. Вопросы местного значения, будучи объективно обусловленными, тем не менее, формально закрепляются нормативно в законодательстве страны: в Конституции, законах, уставах местных сообществ и т.д. К примеру, законодательство различных государств закрепляет неодинаковое количество вопросов местного значения: в Кыргызстане – 23 вопроса, России – 22 вопроса. Представляется, что этот перечень нельзя считать исчерпывающим, потому как распространение муниципальной власти на иные сферы не зависит от субъективного решения властей.

[1] Прим.: Иногда в качестве субъекта муниципальной власти называют народ. Однако, на наш взгляд, вряд ли такой подход целесообразен, ибо он не позволяет в полной мере выявить особенности муниципальной власти, провести ее отличие от власти государственной. К тому же не вполне точна такая позиция и по существу, и с формально-юридической точки зрения.

Поэтому, допуская возможность расширения сферы реализации, законодатель специально оговаривает, что она ограничивается законодательством.

Важным характерным признаком муниципальной власти является самостоятельность в осуществлении собственной компетенции, означающей, что ни один орган государственной власти, ни одно должностное лицо не вправе принимать акты, совершать действия, затрагивающие компетенцию местного самоуправления, а равно и принимать на себя обязательства по реализации вопросов местного значения. Более того, такое невмешательство в муниципальные дела установлено конституционно: «Государственные органы не вправе вмешиваться в предусмотренные законом полномочия местного самоуправления» (Ст. 113 Конституции КР от 27 июня 2010 г.).

Этот конституционный тезис получил развитие и в законе КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» (ст. 69, п.5), где закреплено, что местная государственная администрация не вправе принимать к своему рассмотрению вопросы, отнесенные законодательством страны к ведению органов местного самоуправления. Тем самым юридически закрепленная самостоятельность местного самоуправления в реализации вопросов местного значения предусматривает обязательность решения этих вопросов только муниципальными институтами, предоставляя им необходимые властные рычаги в виде собственных полномочий.

Власть муниципальных органов не ограничивается лишь исполнением вопросов местного значения, им «могут быть делегированы государственные полномочия с передачей материальных, финансовых и иных средств, необходимых для их осуществления. Государственные полномочия могут быть переданы органам местного самоуправления на основании закона или договора. По делегированным полномочиям органы местного самоуправления подотчетны государственным органам» (С. 113 Конституции КР).

Государство, оставляя за собой право делегирования своих полномочий местному самоуправлению и контроля за их реализацией, подтверждает, что видит в органах местного самоуправления специфический уровень власти. В этой связи вступают в силу такие основные принципы, характерные для сущности любой публичной власти, как обязательность решений для исполнения, возможность применения методов государственного принуждения, профессионализации службы и т.д.

В науке и литературе достаточно подробно рассмотрен публичный характер государственной власти. Он заключается в том, что эта власть не совпадает непосредственно с населением, с обществом, а «выделилась из него». Эта власть осуществляет руководство не в интересах какой-либо части, а в интересах всего общества. Наконец, публичность государственной власти проявляется и в том, что она осуществляется не всем населением, а особым «отрядом» людей, выполняющих властные и управленческие функции, причем для ее реализации формируется специальный институциональный аппарат (органы, учреждения).

Нередко утверждается, что публичность характерна исключительно для государственной власти. Однако анализ особенностей муниципальной власти позволяет сделать вывод, что и она так же носит публичный характер. Будучи общественной, по своей природе, по характеру организации и проявления, муниципальная власть является властью публичной, носит публичный характер.

Подобный вывод можно сделать как путем анализа законодательства, так и практики организации и деятельности местного самоуправления. А именно, согласно конституционным нормам кыргызский народ осуществляет свою власть, как через систему государственных органов, так *«и через систему органов местного самоуправления»* (ст. 2 Конституции КР). При этом «*Систему органов местного*

самоуправления образуют: местные кенеши – представительные органы местного самоуправления; айыл окмоту, мэрии – исполнительные органы местного самоуправления» (ст. 111 Конституции КР). Местное самоуправление имеет свою специфичную компетенцию, обозначаемую как *«вопросы местного значения»*, осуществляется местными сообществами *«непосредственно либо через органы местного самоуправления»* (ст. 110-111 Конституции КР). Местные кенеши *«утверждают местные бюджеты, контролируют их исполнение, утверждают программы социально-экономического развития местного сообщества и социальной защиты населения, вводят местные налоги и сборы, а также устанавливают льготы по ним, решают иные вопросы местного значения»* (ст.112 Конституции КР). В Кыргызской Республике наравне с государственной признается и гарантируется муниципальная форма собственности (ст. 12 Конституции КР).

Конституционные положения получили дальнейшее развитие в законодательстве страны. К примеру, закон КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», конкретизируя конституционный принцип об органах местного самоуправления, подчеркивает, что участие в деятельности этих органов (муниципальная служба) является *«профессиональной деятельностью граждан»* (ст. 7).

Из всего этого следует, что внутренним единством государственной власти и муниципальной власти является:

- источник власти – народ;
- система аппарата государственной и муниципальной служб;
- методы управления – через нормативно-правовые акты и административные ресурсы.

Муниципальная власть, как представляется, имеет ряд признаков, присущих государственной власти. К ним следует отнести:

- четко выраженный институциализированный характер;
- наличие специфического обособленного аппарата (органа), реализующего власть;
- осуществление власти по отношению ко всем лицам, находящимся на подвластной территории;
- возможность принятия правовых актов, имеющих обязательный и всеобщий характер;
- использование средств законодательно закрепленного принуждения;
- установление и сбор налогов;
- самостоятельное формирование бюджета;
- управление собственностью и др.

Следовательно, власть может быть государственной и муниципальной, где муниципальная власть является публичной, во многом похожей на государственную власть.

Как публичная власть муниципальная имеет не только формальное сходство с государственной властью, но и тесно с ним взаимодействует, составляя самостоятельную ветвь публичной власти. Можно сказать, что все публичные «властеотношения» в демократическом обществе составляют две ветви – государственную и муниципальную, однако это единство и сходство не означает их соединения. Государственная и муниципальная власти являются самостоятельными формами публичной власти.

Подытоживая, отметим, что отношения между двумя уровнями власти – государственной и муниципальной являются в современном мире одними из самых острых проблем,

занимая особое место в политическом развитии различных государств, в том числе и Кыргызстана.

По существу, в вопросе взаимоотношений государственной и муниципальной власти заключены основа и смысл государственного устройства страны.

Список использованной литературы

1. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г.
2. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» от 29 мая 2008 г. № 99.
3. Авакьян С.А. Местное самоуправление в России: теория и практика //Государство и право. – 1993. – № 6.
4. Барабашев Г.В. Местное самоуправление. – М., 1996.
5. Гомеров И.Н. Государство и государственная власть. – М., 2002.
6. Кожошев А.О., Шадыбеков К.Б. Основы местного самоуправления Кыргызской Республики: Учеб. пособие. – Бишкек, 2006.
7. Койчуев Т.К. Местное самоуправление в системе управления //Местное самоуправление – фундамент кыргызской системы народовластия: Сб. материалов республиканского собрания представителей органов местного самоуправления КР. – Бишкек, 2002.
8. Мукамбаева Г. А. Манас и право. – Бишкек, 2003.
9. Общая теория государства и права. Академ. курс в 2-х т-х. Том 1 /Под ред. М.Н.Марченко. – М., 1998.
10. Советский энциклопедический словарь. – М., 1980.
11. Чиркин В.Е.Основы сравнительного государствоведения. – М., 1977.
12. Шадыбеков К.Б., Кожошев А.О. Научно-практический комментарий закона Кыргызской Республики «О муниципальной службе». – Бишкек, 2009.
13. Шадыбеков К.Б., Ганиева Т.И. Муниципальное право Кыргызской Республики: Учебник. – Бишкек, 2011.
14. Шадыбеков К.Б., Исраилов А.А. Управление муниципальной собственностью в Кыргызской Республике (теория и практика): Учебник. – Бишкек, 2011.

А.А. Саякбаева
докт. экон. наук, профессор,
Академия управления при Президенте Кыргызской Республики
Т.Дж. Саякбаев
канд. экон. наук, ст. преподаватель
Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

РОЛЬ ОФФШОРНЫХ ЗОН В МИРОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ

This article the role of offshore zone in the world economic system.

Оффшорная практика, в частности, регистрация компании в оффшорной зоне, широко используется мировым экономическим сообществом и является, с одной стороны, способом так называемого налогового регулирования или оптимизации налогов, а с другой стороны, используется преступным сообществом с целью отмывания и легализации в экономике доходов, полученных преступным путем.

Апрельские события 2010 года в Кыргызской Республике, связанные с разоблачением ряда коммерческих банков, факты их причастности к финансовым махинациям, аффилированность криминального бизнеса с семейно-клановым режимом бывшего президента республики К.Бакиева, наглядно показали, что роль и участие оффшорных компаний в экономике Кыргызстана является очевидными и требуют более глубокого изучения и внимания со стороны государственных органов.

Первоначально слово «offshore»[1] использовалось как обобщенное название небольших островов у берегов Европы и Северной Америки. Для стимулирования экономического развития этих территорий на них отсутствовали или устанавливались относительно невысокие налоги, что, естественно, привлекало иностранный капитал.

Существованием оффшорных компаний мировая экономическая система в настоящее время также обязана, в основном, большой группе малых стран и территорий. Эти государственные образования обычно недостаточно крупны по площади и по численности населения, чтобы иметь высокоразвитую экономику. Именно поэтому одним из основных способов извлечения доходов этими странами стало предоставление налоговых льгот иностранным инвесторам при условии того, что производственную или коммерческую деятельность эти компании ведут за пределами территории льготного налогообложения. Такие страны относят традиционно к оффшорным юрисдикциям.

Налог на прибыль из внешних источников с принадлежащих иностранцам (нерезидентам) компаний, зарегистрированных в оффшорных юрисдикциях, либо взимается по минимальной ставке (она может варьироваться от 2 до 4,25 % и очень редко в размере до 10 %), либо не взимается совсем.

Власти этих государств также обычно взимают ежегодную пошлину в пределах от 100 до 1000 долларов. Подобную «благотворительность» легко объяснить, если учесть весьма значительное число зарегистрированных там компаний.

---

[1] (от англ. *offshore* — «вне берега») — финансовый центр, привлекающий иностранный капитал путем предоставления специальных налоговых и других льгот иностранным компаниям, зарегистрированным в стране расположения центра. Использование оффшоров – один из самых известных и эффективных методов налогового планирования, однако у правоведов нет единого мнения о том, что можно считать оффшором. Ист. – http://ru.wikipedia.org/

Подобная ситуация остается актуальной для оффшорных территорий и в настоящее время, и обусловлена она тем, что в связи с отсутствием ресурсов в большинстве островных государств предоставление возможности иностранным субъектам хозяйствования регистрировать свои компании в этих юрисдикциях приносит стабильные поступления в бюджеты этих стран.

По числу зарегистрированных компаний лидируют такие оффшорные юрисдикции, как Антильские, Бермудские, Британские Виргинские и Каймановы острова, а также Княжество Лихтенштейн.

Что же такое оффшорная зона и каковы особенности ее использования в качестве механизма отмывания незаконно нажитых доходов? Прежде чем приступить к рассмотрению данной темы, по нашему мнению, следует определиться с самим понятием «оффшорная зона».

Например, в соответствии с законодательствами Российской Федерации и Республики Беларусь определения «оффшорной зоны» практически идентичны, а именно: государства и территории, предоставляющие льготный налоговый режим и (или) не предусматривающие раскрытие и предоставление информации при проведении финансовых операций. В законодательстве Кыргызской Республики определения оффшоров не прописаны, однако в налоговом, банковском, антиотмывочном и других законодательствах имеется на них ссылка или упоминание. Раскрыть понятие оффшоров и оффшорных зон в национальном законодательстве можно лишь в ведомственных или отраслевых подзаконных актах, внимательное изучение которых дает нам возможность сделать вывод, что основной функцией оффшорных зон (центров), таким образом, является сведение к минимуму налоговых выплат, обеспечение конфиденциальности информации о владельце капитала и эффективная защита законных прав владения собственностью.

Список государств (территорий), относящихся к оффшорным зонам, определен Национальным Банком КР. При этом в этот список включены оффшорные юрисдикции, с которыми Национальный Банк КР ограничивает сделки и операции коммерческим банкам КР.

Тем не менее, необходимо признать, что количество проведенных денежных трансакций и их масса, проходящая через банковскую систему Кыргызской Республики, имеющие экономические (финансовые) отношения с оффшорами, играют значительную роль. Трансакции ежемесячно осуществляются на миллиарды долларов США, но вместе с тем доля произведенных капвложений остается на низком уровне. Банковская система КР для таких трансакций выполняет лишь роль «финансового коридора», где, переночевав, деньги продолжают свой путь в оффшоры или страны – производители «серого» импорта.

Оффшорными зонами могут быть как самостоятельные государства (Люксембург, Мальта, Сингапур и другие) и зависимые территории (Гибралтар, частично контролируемый Великобританией, или Нидерландские Антильские острова), так и части государства (провинция Канады Нью-Брансуик, американский штат Вайоминг, швейцарский кантон Цуг, ирландский Дублин).

Существуют значительные различия между перечнем услуг и финансовыми условиями, предлагаемыми различными оффшорными юрисдикциями. Кроме того, следует отметить, что любой оффшор имеет свою специализацию. Например, Бермудские острова удобны для страхования и перестрахования рисков. Люксембург, Дублин и Гернси — для инвестиционных фондов. Британские Виргинские острова считаются юрисдикцией, использующейся транснациональными компаниями. Джерси стал синонимом

доверительного управления (трастовые фонды). На Каймановых и Багамских островах работают филиалы всех крупнейших банков мира. Барбадос привлекает к себе экспортеров. Этот перечень можно продолжить и дальше.

Необходимо отметить и географические преференции при выборе оффшорных юрисдикций, используемых в налоговом планировании и отмывании преступных доходов. Так, Карибские оффшорные центры обслуживают чаще всего потребности американского и канадского бизнеса; Нормандские и Британские острова имеют отношение больше к Великобритании, а Ирландия и остров Мадейра традиционно связаны с остальными государствами Европейского Союза. Кыргызская Республика традиционно до недавнего времени использовала ОАЭ, Британские Виргинские острова и Республику Кипр.

На сегодняшний день можно выделить два основных типа оффшорных зон.

Во-первых, страны с полным отсутствием налогообложения. Это, как правило, небольшие островные государства, такие как Каймановы, Багамские, Бермудские острова. Компании, зарегистрированные в этих юрисдикциях, полностью освобождены от налогов, однако ежегодно платят небольшой сбор за обслуживание компаний.

Во-вторых, страны, где доходы из иностранных источников облагаются налогами, однако их ставки незначительны. Обслуживание компаний, зарегистрированных в таких юрисдикциях, также обходится дороже. К таковым относят оффшорные зоны, расположенные в Европе и Америке.

Существует также ряд стран со льготными условиями налогообложения. Это, например, США. Такие государства предоставляют специальные налоговые льготы некоторым типам компаний или по отдельным операциям.

В оффшорных зонах местная администрация регулярно получает доходы от регистрационных сборов, ежегодных пошлин и платежей, местных налогов, пусть и взимаемых по льготным ставкам. Местное население получает возможность работать в офисах иностранных фирм, в службах связи, гостиницах, на транспортных предприятиях и так далее. Для дополнительного стимулирования иностранных инвесторов на территориях ряда оффшорных стран созданы еще и свободные экспортные зоны.

Принципиальным моментом является то, что оффшорный режим вводится именно для привлечения иностранных инвестиций. Поэтому, как правило, налоговые и другие льготы устанавливаются лишь для иностранных компаний, и параллельно принимаются меры для изоляции внутреннего рынка от оффшорного бизнеса. Неслучайно оффшорами становятся преимущественно островные и анклавные территории и части отдельных государств. В большинстве случаев предусматривается, что владельцами и акционерами оффшорных компаний могут быть только иностранные юридические и физические лица. Весь необходимый им капитал они должны ввозить из-за рубежа. Возможность выхода оффшорных компаний на внутренний рынок ограничивается для того, чтобы не допустить использования ими льготного статуса для конкурентной борьбы с национальными компаниями и подрыва национального валютного, таможенного и налогового законодательства и контроля.

Что касается перспектив существования и совершенствования форм и механизмов ведения оффшорного бизнеса, то пути развития мирового оффшорного сектора зависят от постоянного взаимодействия именно развитых экономических стран.

Глубоко заблуждаются те, кто полагает, что мировая общественность отвергает оффшорную индустрию, и что подобная практика присуща лишь развивающимся

странам. Многие зарубежные страны имеет такие особенности налогового законодательства, которые могут быть использованы в целях международного налогового планирования. Благоприятные режимы налогообложения отдельных видов доходов предоставляют Канада, Нидерланды, Великобритания, США, Франция и Ирландия. «Чистых» оффшорных зон, т.е. стран и территорий, которые целенаправленно закрепляют льготные условия для международной экономической деятельности, не так и много – всего около 80 (в основном в Европе и Карибском регионе).

Оффшорная компания — это компания, зарегистрированная в государстве с особым режимом налогообложения, которая не ведет на его территории никакой деятельности, освобождена от различного рода ограничений и информация о владельцах которой является конфиденциальной. В остальном оффшорная компания никак не отличается от обычной компании и никак не ограничена в предпринимательской деятельности.

Существует два основных способа приобретения оффшорных компаний:

- создание новой компании;
- покупка готовой (зарегистрированной) компании путем замены учредителей и директоров.

При создании новой компании учредители становятся ее первичными акционерами (shareholders) и соответственно подписчиками на акции (subscribers). Обычно при регистрации таких компаний размер акционерного капитала и размер оплачиваемого капитала выбираются минимальными. Так, для создания новой компании в Великобритании необходимо наличие, по крайней мере, двух акционеров, а минимальная сумма акционерного капитала составляет всего 100 фунтов стерлингов. При этом каждому из подписчиков в момент регистрации достаточно владеть одной акцией достоинством в 1 фунт стерлингов.

Можно выделить три основных направления использования оффшорных компаний.

- *Минимизация налогообложения:*

- вывод прибыли из стран с высокими налогами в безналоговые территории;
- снижение налогооблагаемой базы путем использования оффшорной компании в качестве посредника в торговых операциях;
- приобретение собственности от имени оффшорной компании, что позволяет значительно сэкономить на подоходном налоге, налоге на прибыль и капитал, а также налоге на имущество, полученное в наследство;
- регистрация судов и яхт в оффшорных территориях и передача их в собственность оффшорным компаниям, что позволяет избежать налогообложения прибыли от их фрахтования и другого использования;
- вывод из-под налогообложения доходов от использования авторских прав, патентов, торговых марок, лицензий путем их продажи оффшорным компаниям в собственность.

- *Защита активов.*

Юридически оффшорные компании регистрируются, как правило, на основе принципа ограниченной ответственности. Таким образом, компания не отвечает своими активами по обязательствам своих владельцев. Соответственно, выводя активы в оффшорные территории, владелец этих активов может быть уверен в их неприкосновенности.

- *Сохранение конфиденциальности.*

Большинство оффшорных юрисдикций вполне легально предлагает услуги номинальных (подставных) директоров и акционеров, обеспечивающих анонимность истинных владельцев корпораций. Кроме того, оффшорные компании пользуются конфиденциальным банковским обслуживанием, услугами связи.

Имена бенефициарных (реальных) владельцев оффшорных компаний хранятся в строгом секрете. Гарантом конфиденциальности этой информации является сам Закон об оффшорных компаниях, предусматривающий уголовное наказание за любой вид разглашения информации подобного рода. Только решение суда страны регистрации может обязать оффшорную компанию раскрыть секретную информацию о личностях подлинных акционеров.

При этом по уже сложившейся в оффшорных зонах юридической практике положительное решение суд выносит лишь по конкретным доказанным видам судебного производства (наркотики, оружие, отравляющие вещества и тому подобное).

Кроме того, оффшорные юрисдикции предоставляют широкие возможности для достижения незаконных целей практически неограниченному кругу лиц в любом регионе мира. Именно оффшорные юрисдикции стали сегодня важным компонентом процесса отмывания денег. Этому способствовало и то обстоятельство, что правоохранительные органы развитых стран накопили значительный опыт выявления и преследования лиц, вовлеченных в процесс внутреннего отмывания денег, что заставляет преступников искать новые возможности для отмывания незаконных доходов за границей.

Отмывание денег через оффшорные банковские убежища, трасты и корпорации позволяет преобразовать преступные доходы в легальные.

Также существует проблема использования банков, созданных в оффшорных юрисдикциях, для осуществления мошеннических операций против банков и компаний других стран.

Широкое распространение получил выпуск фиктивных или необеспеченных векселей, депозитных сертификатов и других финансовых инструментов. Этому благоприятствуют такие особенности оффшорного режима деятельности банков и других компаний, как фактическая анонимность владельца, минимальные затраты для учреждения банка, отсутствие законодательных требований к размеру уставного капитала, неэффективный контроль за соблюдением законодательства, возможность создания фирм с названиями, вводящими в заблуждение.

Виды оффшорных компаний.

На сегодняшний день в международной практике различают следующие виды оффшорных компаний:

- инвестиционные компании и фонды;
- оффшорные банки;
- торговые компании;
- холдинговые оффшорные компании;
- финансовые компании;
- страховые компании;
- компании, предназначенные для владения и управления недвижимостью;
- компании, предоставляющие профессиональные услуги;
- компании по найму персонала;
- компании, создаваемые для владения интеллектуальной собственностью;
- судовладельческие компании;
- оффшорные частные фонды.

Управление оффшорной компанией обычно осуществляется самостоятельно ее владельцем в том случае, если он является непосредственным директором компании,

либо на основании доверенности, выданной номинальным директором (или директорами).

Управление компанией на практике в основном сводится к двум операциям: подписанию контрактов (и других документов) и управлению банковским счетом компании. Реальный владелец, как правило, старается избегать подписания документов даже в качестве доверенного лица.

Подписание контрактов, в большинстве случаев, входит в функции номинального директора (иностранного гражданина), а управление банковским счетом берет на себя реальный владелец оффшорной фирмы. В связи с этим доверенности зачастую оформляются только на управление счетом компании, а на подпись документы передаются номинальному директору. Не обходится, конечно, и без подделки подписи, однако всегда существует риск быть в этом уличенным, а номинальные директора никогда не подтвердят своей подписи, если они ее не ставили.

При возникновении ситуаций, когда через оффшорную компанию проходят довольно крупные суммы, владельцы могут передавать управление ею доверенным лицам, находящимся за пределами государства гражданства реальных владельцев (чтобы в стране не хранилось никаких документов). Для этих целей, как правило, нанимают юридическую фирму, сотруднику которой выдается доверенность на управление компанией, ей передаются все документы, таблица кодов и тому подобное. Управление осуществляется на основании устных и письменных распоряжений реального собственника.

При использовании в практическом управлении компанией номинальных директоров возникает определенное противоречие между целями номинальных и реальных директоров. Владелец компании желает максимально сохранить контроль за действиями собственной фирмы, а для управляющего компанией, напротив, лучше оградить себя от ответственности, которая может наступить в результате деятельности компании и при формировании законно действующей структуры, применяемой для налогового планирования.

Отсюда становится понятно, что управляющие компанией рискуют оказаться ответственными за незаконные деяния, если они лишь числятся в ней и позволяют владельцам бесконтрольно заниматься делами компании.

При анализе практики управления оффшорными компаниями фундаментальным является понимание того, как осуществляется управление компанией и контроль за ее налоговым статусом. Законодательством некоторых стран предусмотрено, что любая компания, зарегистрированная в данной юрисдикции, автоматически признается субъектом местного налогообложения, независимо от того, откуда осуществляются управление и контроль: с территории регистрации или из-за ее пределов.

Однако в ряде случаев компания подлежит налогообложению в соответствии с законами не только страны регистрации, но и стран, с территории которых управляется компания, контролируются ее действия, где ведется ее хозяйственная деятельность и где находятся ее директора.

В оффшорном бизнесе нередко придерживаются правила «пяти флагов»:

- вести бизнес в одной стране,
- регистрировать компанию в другой,
- открывать счет в третьей,
- жить в четвертой и
- управлять компанией из пятой.

Например, кыргызский предприниматель открывает фирму в Венгрии, счет – в Австрии, ведет бизнес в Беларуси, имеет вид на жительство в Чехии, недвижимость – в Германии, а управляет компанией из Великобритании.

Если рассматривать учреждение оффшорной компании как реализацию права налогоплательщика «выбирать любые допустимые законом методы для уменьшения налоговых обязательств» и получения большей свободы действий, то разработку и принятие «антиоффшорного» законодательства следует считать воплощением права государства отстаивать свои национальные интересы и обязанности проводить экономическую политику во благо всего народа, а не отдельной, наиболее обеспеченной, части населения.

Т.Дж.Саякбаев
канд. экон. наук, ст. преподаватель
Академии управления при Президенте Кыргызкой Республики
Т.М.Шадыканова
главный инспектор отдела мониторинга
Государственной службы финансовой разведки Кыргызской Республики

СИСТЕМЫ ДЕНЕЖНЫХ ПЕРЕВОДОВ, ИХ МЕСТО И РОЛЬ В ЭКОНОМИКЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

This article money transfer systems, their place and role in economy of the KR.

Принимая во внимание, что суммы осуществляемых частных денежных переводов в Кыргызскую Республику, в адрес наших граждан, по итогам 2010 года уже приравниваются к размеру бюджета республики, данный вопрос требует более детального исследования. В данном исследовании особое внимание будет уделяться определению маршрутов перевода денежных средств.

Согласно данным доклада Международной организации по миграции, за последние 30–40 лет численность трудовых мигрантов в мире увеличилась в 2,5 раза и на начало 2005 года оценивалась в 200 млн человек, или 2,9 % от мирового населения. Соответственно выросли объемы денежных переводов от трудовых мигрантов.

Статистика ООН также показывает, что есть 200 миллионов иммигрантов и иностранных рабочих, которые нуждаются в услугах трансграничных денежных переводов. Согласно прогнозу одной коммерческой организации, рынок международных денежных переводов имеет значительный объем в 143 млрд долл. США, и увеличится до 200 млрд долл. США к 2010 г.

Денежные переводы мигрантов (migrant remittances), по определению Международной организации по миграции (МОМ), в широком смысле – это переводы наличных денежных средств, которые трудящийся-мигрант или иммигрант в стране достижения осуществляет родственникам в страну исхода. Переводы могут также включать инвестиции, депозиты или благотворительные взносы мигрантов в стране исхода, т.е. охватывать в целом финансовые потоки, связанные с миграцией.

В **Кыргызской Республике** в последние годы начался учет денежных переводов, и уже первые оценки объемов переводов от граждан, работающих за рубежом, составили $ 300-450 млн в 2010 году (официальные данные НБКР и Центробанка РФ), тогда как в целом речь идет о переводах на сумму более $ 1 млрд. Следовательно, имеются альтернативные каналы и маршруты перевода денежных средств, которые не может увидеть официальная статистика.

Напрашивается вывод, что существует два основных типа переводов денег трудовыми мигрантами: *официальный и «альтернативный»*. В качестве официальных чаще всего используются *специализированные международные системы переводов и национальные системы переводов*. Наиболее распространенные специализированные международные системы переводов*:* Western Union, Money Gram, Travelex Worldwide money Ltd (TWML), VIP Money Transfer (VMT) и некоторые другие, которые самостоятельно работают в глобальном масштабе уже многие десятилетия. В каждой стране имеются также национальные системы переводов – банки и другие финансовые организации, которые осуществляют денежные переводы из / в страну.

Согласно терминологии, используемой в международной практике, в частности,

международных организаций и объединений, ориентированных на противодействие легализации преступных доходов, альтернативные системы денежных переводов (АСДП) относятся к системе перевода денег/ценностей (СПД). СПД представляет собой систему по оказанию финансовых услуг, когда наличные деньги, чеки, другие денежные инструменты или ценности принимаются в одном месте и соответствующая сумма выплачивается наличными или в другой форме бенефициару в другом месте путем передачи сообщения, перевода или через сеть взаиморасчетов, к которой относится система перевода денег/ценностей. Притом, если СПД в целом фактически охватывает полный спектр финансовых услуг, используемых для перевода денег, начиная с банков и заканчивая системами, действующими полностью или частично за пределами традиционных банковских каналов, то АСДП касается финансовых услуг по переводу денежных средств, осуществляемых только за пределами традиционных банковских каналов.

Хотя механизм АСДП может быть сложным, способы работы большинства АСДП весьма похожи на те, которые используют традиционные банки для перевода средств.

Почему АСДП существуют?

АСДП могут спокойно существовать вне банковской системы из-за ряда преимуществ, включающих, в основном, культурные традиции, доступность, отсутствие классовой дискриминации, стоимость и скорость. Большинство АСДП переводят деньги по более низкой стоимости и за более короткий период времени. Некоторые АСДП могут предоставлять услуги там, где нет традиционных банковских каналов (по месту нахождения отправителя и/или получателя). В странах с большой долей иммигрантов к АСДП у иммигрантов всегда больше доверия, особенно когда лицо, предоставляющее услуги по переводу денег, принадлежит к тому же этническому или иммигрантскому сообществу. Некоторые клиенты даже могут использовать АСДП без выполнения требований, связанных с процедурами идентификации клиентов и их надлежащей проверки, наличия поручителей, чтобы не привлекать к себе внимания властей. Поводы, побуждающие людей использовать АСДП, существенно различаются из-за огромного разнообразия их видов.

Как правило, операторы АСДП разрешения властей не имеют, за исключением некоторых стран, где не развит банковский сектор или оно не предусматривается специальными нормами (исламские принципы). Именно этот критерий является ключевым фактором, который формирует различные способы деятельности операторов АСД.

Способы, которыми АСДП регулируются в различных юрисдикциях, существенно отличаются. На одном конце диапазона есть страны, которые требуют банковской лицензии для всех учреждений, которые осуществляют перевод денег, а на другом – вообще нет никаких регулирующих требований для АСДП. Значительное большинство стран находится между этими двумя крайностями и применяет определенный регулирующий режим к тем, кто осуществляет денежные переводы вне банковского сектора.

Для граждан Кыргызстана, помимо официальных систем перевода денежных средств, были и остаются такие традиционные способы переправки денег, как самостоятельный привоз денег мигрантами, передача со знакомыми и родственниками, проводниками и курьерами. Вместе с тем, в последнее время в местах, где компактно проживают и трудятся выходцы из нашей республики, начали создаваться устойчивые системы по переводу денежных средств, построенные по типу «*хавалы*».

«Хавала» – это альтернативная система денежных переводов или система, действующая вне или параллельно с традиционными банковскими и финансовыми каналами. В настоящее время представляет крупнейшую систему перевода денег, которой пользуются во всем мире. «Хавала» характеризуется доверием и широким использованием семейных и региональных связей. Перевод денег осуществляется благодаря связям и коммуникациям между членами сети, или дилерами системы «хавала».

Согласно данным ООН, доля «неофициальных» переводов составляет более 40 % от мирового объема переводов мигрантов. По оценке, в Пакистане до последнего времени только пятая или шестая часть всех переводов осуществлялась через официальные каналы, в других странах (Непал, Мексика, страны Африки) эта доля варьируется от 1/10 до половины. В Афганистане, Таджикистане, по некоторым данным в Узбекистане, многие мигранты передают заработанные деньги с помощью неформальной системы «хавала». «Неофициальные» системы переводов привлекли внимание мировой общественности после терактов 11 сентября 2001 года в США как канал переправки финансовых средств для подрывной и террористической деятельности.

Заработки трудовых мигрантов, их денежные переводы, определяемые как доля переводов в валовом национальном продукте Кыргызстана, играют большую, статистически значимую роль в сокращении бедности. В среднем, увеличение доли международных денежных переводов в ВНП на 10 % приводит к сокращению на 1,6 % доли живущего в бедности населения. По заключению ученых, увеличение на 10 % международных мигрантов, определяемых как доля населения страны, живущего за рубежом, приводит к уменьшению доли населения, живущего в бедности, на 1,9 %.

Численность трудовых мигрантов из Кыргызстана оценивается нашими экспертами до 1 млн человек. Официальная оценка количества трудовых мигрантов органами МВД Кыргызстана: около 500 тыс. человек, из них 350 тыс. – в России, 120 тыс. – в Казахстане (2004). Одновременно с процессом включения кыргызстанцев в мировые рынки труда увеличиваются денежные переводы трудовых мигрантов в республику, усиливается их роль в повышении уровня жизни домохозяйств.

Каждое государство самостоятельно регулирует максимальную сумму платежей и/или переводов денег физическими лицами-резидентами и нерезидентами. Например, в Казахстане платежи и/или переводы денег физических лиц-резидентов и нерезидентов в сумме, не превышающей эквивалент $10 тыс., могут проводиться через банковские счета и без открытия банковского счета. В Таджикистане эта сумма не должна превышать $2 тыс. В Кыргызстане резиденты и нерезиденты могут проводить операции по перемещению иностранной валюты без ограничения. Ввоз и вывоз валюты не подлежит никаким ограничениям при условии ее декларирования в пунктах таможенного контроля.

Определение общих объемов денежных переводов трудовых мигрантов имеет некоторые трудности, связанные с новизной самого явления, отсутствием учета, с неразработанностью методик, индикаторов. Необходимо также учитывать различные переменные, такие как сфера занятости трудовых мигрантов, продолжительность трудовой деятельности, средняя заработная плата, периодичность переводов и средний размер денежного перевода в страну исхода, географическая близость / отдаленность страны исхода; наличие диаспор и «мигрантских сетей», через которые передаются заработанные деньги и т.д. Поэтому мы отказались от проведения более детального анализа в этой сфере.

Рассмотрим только один из параметров – способы отправки денег трудовыми мигрантами в страну исхода. Согласно проведенному опросу трудовых мигрантов из Кыргызстана, мигранты используют различные способы отправки денег домой (табл. 1).

Таблица 1

Как вы отправляете заработанные деньги?

Способ отправления	Кол-во респондентов	%
Самостоятельно везу	26	17,9
Отправляю с друзьями	41	28,3
Отправляю с родственниками	18	12,4
Официальный денежный перевод	24	16,5
Альтернативный денежный перевод	16	11
Не отправляю	8	5.5
На деньги покупаю товары и везу их сам	3	2.1
Отправляю со специальным человеком	3	2.1
Затрудняюсь ответить / нет ответа	6	4.1
Итого:	145	100

Примечание*: респонденты могли выбрать несколько вариантов ответов, поэтому учитывался основной вид перевода денег.*

Согласно данным исследования, только менее одной пятой периодически или постоянно посылают деньги через электронную систему денежных переводов (16,5 %), а значительная часть трудовых мигрантов использует другие каналы для перевода денег. Это свидетельствует о большом потенциале системы денежных переводов в/из Кыргызской Республики.

Предположим, что каждый выехавший на заработки отправляет домой/родственникам в Кыргызстан в среднем около $100 в месяц, а некоторые – больше. Это весьма значительные суммы, если учитывать, что среднемесячная зарплата в Кыргызстане около $50-100, а в сельской местности она еще меньше. Напрашивается вывод, что общая сумма переводов из России, Казахстана и других стран может составлять более $ 1 млрд в год.

В данном случае получается, что общие объемы денежных переводов в Кыргызстан составляют значительную часть ВВП (25 % и выше), а это значит, что помимо регулирования трудовой миграции, мы должны разрабатывать систему эффективного использования денежных переводов мигрантов в целях развития не только отдельных домохозяйств, но и «мигрантских» сообществ и национальной экономики в целом. Одними из мер стимулирования инвестиций для целей развития могли бы стать организация перевода не наличными деньгами, а на банковский счет мигранта, и поощрение взносов на медицинское страхование, образование, ипотеку, проекты местного сообщества. Необходимо поощрять инвестиции в местный бизнес, выдавать кредиты на развитие производства, предоставлять более низкие проценты для осуществления социальных и экономических проектов в местных сообществах.

Разработка нормативно-правовой базы и практических механизмов, направленных на поощрение использования денежных переводов мигрантов в целях развития, – новое и важное направление деятельности, требующее незамедлительного решения. Нужна своя национальная система денежных переводов с более низкими процентными ставками.

В КР действуют 22 банка и более 150 пунктов, которые предоставляют услугу перевода денег. То есть при желании каждый кыргызстанец может переводить за рубеж около $150 тыс. в месяц.

Получать и направлять переводы по существующим официальным каналам связи, таким как электронные системы денежных переводов для кыргызстанцев, сегодня очень дорого.

Например, для перевода 100 долларов или евро надо заплатить комиссионные в размере 20 %. Поэтому стихийно сформировались альтернативные, более выгодные системы по переводу денежных средств.

О способах легитимизации переводов среди экспертов есть разные мнения. Нам хотелось бы выдвинуть предложение о введении более низкой комиссии для систем переводов для трудовых мигрантов из стран Центральной Азии. Возможна также стандартизация систем, а лучше создать и запустить свою – кыргызскую систему денежных переводов. Одновременно мы должны обеспечить защиту прав потребителей банковских услуг (*первым классическим примером такого рода защиты является приводимый в книге Закон США «Об электронном переводе денежных средств» 1978 г.*), которая является не менее важной, поскольку без доверия потребителей, основания для которого среди прочего лежат в законодательстве, невозможно полноценное развитие розничных банковских продуктов.

На территории Кыргызской Республики на данный момент действуют «продукты» специализированных международных систем денежных переводов без их физического присутствия: Western Union, MoneyGram, Contact, Анелик, VIP Money Transfer, Migom, Xpress money, ЮНИСТРИМ, Лидер, “Быстрая почта”, “Золотая корона” и др.

Конечно, нельзя не отметить, что при всей необходимости системы международных переводов (не говоря уже о неформальном сегменте), как и другие финансово-посреднические структуры, могут использоваться для "отмывания" денег, финансирования терроризма, других криминальных целей. Поэтому за этими системами, как и за кредитными организациями, должен осуществляться не только финансовый мониторинг, но и соответствующий пруденциальный надзор.

В соответствии с определением Всемирного Банка показатель денежных переводов формируется из трех компонентов платежного баланса.

- ***денежные переводы работающих*** учитывают переводы трудовых мигрантов, пребывающих за пределами своей страны более года;
- ***оплата труда*** включает начисленную заработную плату и другие платежи в пользу сезонных, временных и приграничных рабочих, пребывающих в принимающей стране менее года;
- ***трансферты, связанные с миграцией,*** представляют собой оценочный денежный эквивалент стоимости имущества и финансовых активов мигрантов, перемещаемых в другую страну.

Мы уверены, что со временем ситуация может измениться, поскольку банковский сектор заинтересован в оказании услуг по осуществлению переводов физических лиц не только из-за естественной потребности в диверсификации бизнеса, получения наличной валюты за рубежом (особенно в России), но и по причине минимальных рисков, сопровождающих такие операции (клиент сразу оплачивает комиссию за доставку денег в пункт назначения).

Все переводы характеризуются достаточно высокой степенью транспарентности. В средствах массовой информации регулярно публикуются информационные материалы о большинстве систем: их тарифах, скорости доставки, пунктах обслуживания и результатах деятельности.

Причинами использования рабочими мигрантами АСДП являются:

- отсутствие необходимых документов для осуществления перевода (часть мигрантов – нелегальные);
- недоверие к банковским услугам из-за слабого знания банковских процедур;

– трудности в общении с операторами банков, связанные с плохим знанием мигрантами русского языка и низким уровнем грамотности;
– высокая комиссия, взимаемая получившими наибольшее распространение в России международными системами денежных переводов.

Исторически АСДП в большинстве своем осуществляются способом ввоза (вывоза) наличной валюты. В условиях крупных городов Российской Федерации, где наличные деньги стоят дороже, чем безналичные, и разница составляет от 5 до 15 %, появляются организованные пункты по сбору от трудовых мигрантов наличных средств. Полученные наличные деньги продаются, а полученный «безнал» переводится на счета в кыргызских банках и выдается уже в Кыргызстане наличными в сомах. В такой ситуации официальная система денежных переводов не может создать конкуренцию данным дельцам, которые могут без какой-либо оплаты безвозмездно оказывать услуги по доставке денег. Их прибыль уже заложена в разнице между наличными и безналичными денежными средствами, а также в марже в виде курсовой разницы (например, в РФ они получают в долларах или рублях, а в КР выдают в сомах). Как видно, прибыль солидная. Когда речь идет о миллиарде долларов США, то можно поставить на широкую ногу такой бизнес и бесплатно оказывать такие услуги. Вдобавок, это хорошая пиар-акция и готовый электорат.

Наша задача – создать свою систему переводов денег, что позволит сократить неконтролируемый рынок "неофициальных" каналов передачи денег и будет способствовать перетоку клиентов в официальную сферу переводов.

Для привлечения клиентов системы денежных переводов продолжают работу по трем основным направлениям:
– уменьшение комиссионных сборов;
– расширение территориального охвата потенциальных клиентов;
– повышение скорости передачи данных и степени надежности.

Размер *комиссионных сборов* – наиболее важный критерий для клиентов при выборе систем денежных переводов. Дальнейшее снижение стоимости переводов, по мнению участников рынка, будет происходить значительно медленнее, так как многие системы уже исчерпали возможности по снижению тарифов.

По-видимому, одним из факторов *экстенсивного роста* систем денежных переводов станет расширение практики заключения агентских договоров с кредитными организациями, имеющими разветвленную сеть филиалов и отделений. Увеличение филиальной сети самого банка, являющегося расчетным центром для системы, будет также способствовать привлечению большего числа клиентов.

Одним из способов увеличения доли систем на рынке окажется объединение агентских сетей нескольких операторов. Данная практика значительно расширит территориальный охват и доступность услуг по передаче денежных средств, которые уже неформально налажены и действуют. В дальнейшем, при введении национальной системы переводов, можно ожидать появления единой сети пунктов обслуживания, где сосредоточены трудовые мигранты из Кыргызстана, охватывающей всю территорию России и стран СНГ.

В заключение хотелось бы отметить, что среди последних тенденций рынка денежных переводов в Кыргызской Республике следует назвать и расширение спектра предоставляемых услуг, в том числе бесплатных. Клиент получает возможность не только осуществить денежный перевод, но и оплатить, например, услуги сотовой связи, спутникового телевидения, Интернета, а также пополнить свой банковский счет.

Н.Д. Абдрахимова
доцент, Академия управления при Президенте Кыргызской Республики
И.Г.Яр-Мухамедов
доцент, Академия управления при Президенте Кыргызской Республики

МОБИЛЬНЫЕ СРЕДСТВА ИНДИВИДУАЛИЗАЦИИ ОБУЧЕНИЯ

This article discusses about a mobile personal approach in e-Learning based on combination of various techniques. It focuses on the accessible facilities and effective prepation of teaching materials.

Современное состояние и тенденции развития программно-технических средств, с одной стороны, и характер потребностей общества (государственных структур, бизнеса, общественных организаций, слоев населения и отдельных граждан) – с другой, диктуют необходимость постоянного совершенствования образовательного процесса. Это касается как содержания, так и форм обучения, средств, моделей и методов, приемов и обучения, и усвоения.

Предлагаемая работа концентрируется на анализе потребностей и возможностей использования мобильных средств в обучении, способов представления и подачи материала, организации обратной связи в условиях типичных ситуаций использования мобильных средств в образовательных целях.

В анализе мы будем исходить из общепринятых представлений о мышлении, его формах и операциях (см. рис. 1), задачах педагогики /2/, концепции информатизации процесса обучения /1/, а также материалов различного типа, в большом количестве выставленных для открытого доступа во всемирной компьютерной сети (/3/, /4/ и др.).

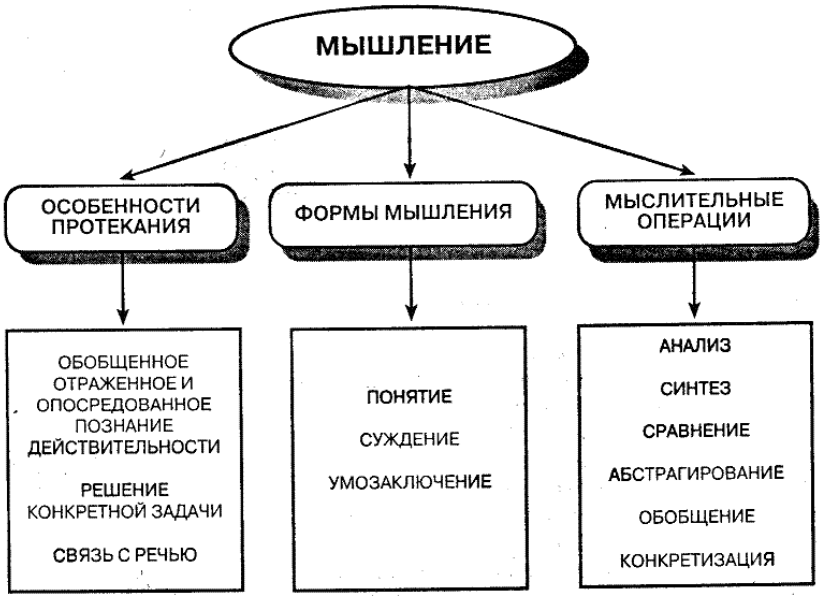


Рис. 1. Мышление как психический процесс (http://www.intellectrate.ru/osobthinking.htm)

Выделенные в /1/ дидактические задачи, которые целесообразно решать с помощью информационных технологий, образуют три группы:

- реализация содержания обучения;

- создание дидактических условий познавательной деятельности;
- управление познавательной деятельностью.

В качестве интегрального средства обучения предлагается /1/ рассматривать компьютеризованный учебник. Он включает две части: текстовую и компьютерную. Первая разрабатывается в форме печатного издания и содержит структурированное в соответствии с целями обучения научное содержание учебной дисциплины. Компьютерная часть учебника – это программно-методический комплекс, объединяющий основные подсистемы обучения и воспитания.

Необходимо отметить форму учебника. Она должна быть печатной, но не электронной. Результаты последних наблюдений и исследований показывают, что чтение с экрана приводит к повышенной утомляемости, так как не учитывают особенности зрительного восприятия /3/. Это одна из причин, по которой мы рассматриваем в качестве средств обучения не только компьютеры, но и другие технические, и, прежде всего, мобильные, средства.

Вторая часть комплекса, в силу своей многофункциональности, может быть реализована только компьютерными средствами. Однако в этом качестве могут выступать не только компьютеры, но и многие другие мобильные устройства, имеющие развитый интерфейс и программное управление (см. табл. 1).

Перечислим функции программно-технических средств в составе систем обучения, в составе которых, прежде всего, дидактические /4/: компьютер как тренажер, как репетитор, как ассистент, как устройство, моделирующее определенные ситуации; компьютер как средство интенсификации учебной деятельности, оптимизации деятельности преподавателя; компьютер как средство, выполняющее функции оперативного обновления учебной информации, получения оперативной информации об индивидуальных особенностях обучающихся; компьютер как средство корректировки, контроля и оценки их деятельности, ее активизации и стимулирования.

Исходя из функций, мы можем оценить возможности использования различных типов технических средств обучения (табл. 1).

Таблица 1

Технические средства обучения

Тип технического средства	Функциональные возможности	Достоинства	Недостатки
ПК	Очень широкие		Не мобилен
Нетбук	Практические такие же, как и у ПК	Компактность и дешевизна	Нет
Игровая станция	Несколько уже возможностей Нетбука	Удобство, программируемость, компактность	Дороговизна, малое распространение
МП4-плейер	Демонстрация фильмов	Высокая степень стандартизации	Нет обратной связи
МП3-плейер	Воспроизведение фонограмм	Высокая степень стандартизации	Нет обратной связи и изображения
Мобильный телефон	Очень широкие	Универсальность, программируемость	Дороговизна, разнобой в стандартах

Нетбук является практически единственным представителем компьютеров, действительно обладающих свойствами мобильности. Он как нельзя лучше подходит для обучения. Однако в Кыргызстане его цена, как минимум, в полтора раза выше, чем в европейской части СНГ.

Игровые станции подходят для целей обучения, но они дороги и у нас встречаются крайне редко. По этой причине мы не можем на них ориентироваться.
Видеоплейеры подходят для размещения аудио-видео-учебника. Это не электронный учебник, и он не перегружает обучаемого. Учебник в форме фильма или озвученной презентации является наилучшим решением. Ниже мы остановимся на этом детальнее.

МП3-плейер (аудиоплейер) не требует пояснений. Аудиосредства используются в обучении уже несколько десятков лет, и области их эффективного использования хорошо известны.
Мобильный телефон фактически поглотил наладонные компьютеры, вторгся в область аудио- и видеоплейеров, частично занял нишу игровых станций и претендует на функции ПК. Он программируем, имеет доступ к Интернет, может загружать различные утилиты и приложения. Недостаток – дороговизна развитых моделей и разнобой в формах представления информации недорогих моделей.

Для ознакомления с опытом коллег из образовательных учреждений других стран в части использования различных видео-, аудио- и программных средств мы провели своеобразное исследование, результаты которого резюмированы в табл. 2.

Таблица 2

Дидактические средства

Тип средства	Функциональные возможности	Достоинства	Недостатки
Учебный фильм	Очень широкие		Трудоемкость
Видеолекция	Практически это фильм		Трудоемкость
Видеозапись лекции	Очень слабые	Простота создания	Непригодность для обучения
Аудиозапись лекции	Очень слабые	Простота создания	Малая пригодность
Аудиолекция	Идеальна для «вербальных» дисциплин	Простота создания	Нет наглядности
Компьютерная презентация	Хороша как дополнение к лекции	Доступность	Без преподавателя практически бесполезна
Обучающая программа	Идеальное средство		Трудоемкость
Программа-тренажер	Идеальное средство	Доступность	Нужен компьютер
Тестирующая программа	Непригодность для оценки знаний	Нет	Непригодность
Специализированная проблемно- или методоориентированная программа	Идеальное средство		Нет

Лекции в форме фильма идеальны. Есть хорошие примеры. Но создание фильма не под силу преподавателю. Чтобы написать хороший сценарий, мало уметь писать и знать свой предмет. Для этого мало даже быть хорошим преподавателем. Фильм – это произведение

искусства. Специальная видеолекция – фактически тот же фильм, и подчиняется тем же законам жанра.

На зарубежных сайтах учебных заведений имеется множество видеозаписей лекций. Для нас доступ к ним затруднен из-за дороговизны Интернета. Но мы не много от этого теряем. Дело в том, что такие записи трудно просматривать даже на стационарном компьютере. Основные недостатки этой формы следующие.

1. Лектор поддерживает контакт с аудиторией, а зритель остается в стороне (приемы удержания внимания, обратной связи и пр. в аудитории и в фильме разные).
2. В случае диалогов или беседы с аудиторией сторона аудитории не слышна и суть ответов преподавателя непонятна.
3. Ввиду различия в контрасте написанного на доске и самой доски с окружающим пространством невозможно различить, что пишет лектор или что он демонстрирует.
4. Действия лектора и действия оператора часто оказываются несогласованными.

Для мобильных устройств, где разрешение экрана ниже, подобные записи оказываются практически бесполезными.

Здесь нам следует остановиться на варианте, возможно комбинированном, который позволил бы согласовать потребности с возможностями. Мы считаем, что вполне приемлем вариант фильма-презентации. На технологии его изготовления мы остановимся позже.
Достоинства аудиолекций очевидны. Их сравнительно легко создать. Их можно слушать где угодно и когда угодно. В любой дисциплине найдется материал, который может быть прекрасно преподнесен аудиосредствами. Конечно, подчас нужны иллюстрации. В крайнем случае, они могут быть подготовлены в виде бумажного приложения карманного формата. Необходимо лишь обеспечить легкую синхронизацию аудиозаписи с иллюстрациями в процессе прослушивания. Этот случай можно рассматривать как облегченный вариант фильма-презентации.

Особые требования предъявляются к программным средствам обучения. Сформулированные ниже требования крайне просты, но, к сожалению, очень и очень немногие из программ, которые мы видели, удовлетворяют этим требованиям.

1. Простота установки и использования. Сюда входит отсутствие необходимости инсталлировать продукт и деинсталлировать его. Продукт не должен использовать внешние библиотеки. Продукт должен быть полностью автономным. Желательно, чтобы кроме исполняемого файла в нем ничего не было.
2. Продукт должен опираться на минимальный набор средств и возможностей компьютера. Только так может быть обеспечена массовость использования.
3. Используемые в продукте формализмы должны хорошо моделировать область знания, но быть достаточно общими. Это необходимо и для повышения эффективности работы создателей, и для легкости обучения студентов.
4. Инструментальные средства разработчиков и их использование должны быть законными. Только так можно обеспечить правомочность применения современных средств обучения.

Исходя из перечисленных требований, мы остановились на целесообразности развития и использования следующих типов программных средств.

1. Тренажеры для реализации функций понимания, перевода и правописания. Такие мы применяли в преподавании информатики и экономической теории.

2. Тренажеры по основным понятиям дисциплины. Наиболее универсальны и применимы в любой области. Мы их использовали в преподавании практически всех наших предметов.
3. Тренажеры типа «о чем, что и с какими деталями». Это условное название тренажеров-толкователей, необходимых для ввода студента в новую для него область. Не секрет, что более половины студентов испытывают трудности преодоления своеобразного барьера в освоении новых для них дисциплин.

Особо следует остановиться на использовании тестирующих программ. Мы обнаружили их низкую разрешающую способность в оценивании знаний /6/. Это один из недостатков. Другой, более важный, заключается в том, что тестирование фиксирует результаты, выдвигая их на первый план, тогда как более эффективным является контроль процесса, который мог бы гарантировать хорошие результаты. По этим причинам мы считаем более важным текущий контроль. И он очень хорошо реализуется программами-тренажерами.

И, наконец, специализированные программы, ориентированные на проблему или метод. Как правило, их специфическая дидактическая ценность не очень велика. Это программные продукты, используемые как средства производства в процессах профессиональной трудовой деятельности. Но в этом и их достоинство. Можно выделить два типа подобных программ и пакетов. Во-первых, это пакеты, специально разработанные для целей обучения. Как правило, они бесплатны. Во-вторых, это настоящие профессиональные программные средства, бесплатные для некоммерческого (учебного) применения либо их облегченные (лайт-) версии.

Так чем же заменить электронный учебник? Фильм-презентация оптимален по эффективности (соотношение затрат и результатов). Мы предлагаем следующую «технологию» подготовки фильма-презентации.

1. Написание сценария. Особенности использования мобильных средств обусловливают необходимость крупных масштабов изображения; минимума текстов; незначительную продолжительность (от 5 до 15 минут); минимум времени на показ преподавателя (это неинформативно).
2. Подготовка текста и иллюстраций в виде презентации, текстового документа, мультимедийного документа или информации в иной форме, которая удовлетворяет требованиям выражения содержания темы.
3. Трансформация презентации в видео-формат и дозапись звука либо синхронная запись изображения с экрана компьютера и звукового сопровождения с микрофона. Для этих целей имеется немало бесплатных программных продуктов.
4. Конвертирование фильма-презентации в требуемый формат (mp4, skm, amv и пр.). Для этого есть, в том числе, и бесплатные конвертеры.
5. Загрузка фильмов-лекций в мобильное устройство (для некоторых моделей телефонов это не очень просто).

Процесс создания фильма-презентации трудоемкий, но мы его опробовали. Получены вполне удовлетворительные результаты. Более подробное изложение процесса и описание использованных нами средств выходят за рамки формата сообщения для данной конференции.

Какие еще направления применения мобильных средств могли бы быть приемлемыми для внедрения в образовательный процесс?

1. Динамический аспект предметной области. Формализация закономерных, в том числе и причинно-следственных связей и отношений, разработка соответствующих обучающих средств. В качестве одного из частных случаев подобных систем могут рассматриваться системы имитационного моделирования,

в том числе ориентированные на качественный (неколичественный) аспект связей и отношений. Для целей обучения была написана имитационная программа, которая использовалась нами в макроэкономическом моделировании экономического роста и анализа последствий реализации денежной политики государства.

2. Создание обучающих программ для мобильных телефонов. Сейчас наблюдается бум в программировании утилит и игр для этого вида устройств. Есть превосходные бесплатные среды для разработки приложений. Но нет унифицированной, массовой и сравнительно дешевой модели программируемого телефона, которую можно было бы взять за основу для разработки образовательных программ.

Рассмотренные в докладе моменты не исчерпывают всех направлений и возможностей использования мобильных средств в образовании. Авторы будут рады подсказкам и сотрудничеству в этой многообещающей перспективной области развития информационных технологий.

Список использованной литературы

1. Концепция информатизации учебного процесса. – М.: НОУ «Академия электронной дидактики», 2004. – 11 с.
2. Педагогика: Учебное пособие для студентов педагогических вузов и педагогических колледжей / Под ред. П.И. Пидкасистого. – М.: Педагогическое общество России, 1998. – 238 с.
3. Отечественные компьютерные средства обучения – электронные учебники – оказывают негативное влияние на здоровье школьников //Новости образования. Интернет-ресурс http://www.ami-tass.ru/print/14893.html
4. Фролов И.Н., Егоров А.И. Методология применения современных технических средств обучения: Учебно-методическое пособие. - М: Академия Естествознания, 2008. – 57 с.
5. Абдрахимова Н.Д., Яр-Мухамедов И.Г. Элементы системы управления образовательным процессом в системе высшего профессионального образования // Сб. науч. тр. по материалам I Всероссийской интернет-конф. «Модернизация дополнительного профессионального образования». Март-апр. 2007 г. / Под ред. Н.В. Силкиной, О.И. Сидорова. – Новосибирск, 2007. – С. 5-12.
6. Абдрахимова Н.Д., Яр-Мухамедов И.Г. Проблемы контроля знаний в процессе подготовки специалиста // Сб. науч. тр. по материалам I Всероссийской интернет-конф. «Модернизация дополнительного профессионального образования». Март-апр. 2007 г. / Под ред. Н.В. Силкиной, О.И. Сидорова. – Новосибирск, 2007. – С. 214-220.

Б.А.Малтабаров
канд. соц. наук, доцент, Бишкекский гуманитарный университет
вице-президент Социологической ассоциации Кыргызстана (САК)

ПРИМЕНЕНИЕ ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСОВ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

This article discusses the methodological basis of online research in the national social science, showing the advantages of using the Internet as a radically new research environment: an interactive, communicative and transparent, decentralized, and in these circumstances a radical rethinking of the usual relationship of researchers and respondents. More specifically analyzed the most frequently used technologies for online-studies: Distribution of questionnaires by electronic mail (e-mail-mailing); Placement of the text of the questionnaire in the newsgroups (newsgroups); Internet forums, teleconferences (Bulletin Boards); Web-page (Form in the format of HTML); standard Web-questionnaire; Self-loading checklist; Online-focus groups.

Применение интернет-ресурсов при проведении социологических исследований в мировой практике достаточно широко, так как онлайн-исследования на сегодняшний день становятся весьма популярными среди социологов мира в процессе перехода к информационному обществу. Методологическая новизна онлайн-исследований в социологической науке показывает преимущества с точки зрения эффективности затрат, широты охвата людей, мест и временных интервалов, использования Интернета как принципиально новой исследовательской среды: интерактивной, коммуникативно прозрачной, децентрализованной и в силу этих обстоятельств предполагающей радикальное переосмысление привычных отношений исследователей и респондентов. Онлайн- исследования выступают как техника традиционного выборочного опроса и как новаторский подход, который удачно используют социологи на современном этапе. Безусловно, с точки зрения: 1) технологичности доступа к респондентам, 2) широты пространственного охвата при фиксированном бюджете, 3) управления временными параметрами опроса для обеспечения его одномоментности (или при необходимости – для реализации сложных процедур последовательного, повторного или привязанного к времени значимых оффлайн- событий контакта с отдельными группами опрошенных), 4) контроля за качеством ввода ответов и процессом кодирования и обработки опросных данных, 5) легкости реализации процедур контроля над выборочными единицами, 6) обратной связи с респондентами и некоторых других извечных методологических трудностей онлайн-опросы имеют явные преимущества в сравнении с привычными опросными техниками[1].

В мировой и отечественной практике существует семь наиболее используемых технологий проведения online-исследований:

- рассылка анкет по электронной почте (e-mail-рассылка);
- размещение текстовых анкет в группах новостей (newgroups);
- Интернет-форумы, телеконференции (Bulletin Boards);
- Web-страница (анкета в формате HTML);
- стандартный Web-опросник;
- самозагружающийся опросник;
- Online-фокус-группы[2].

[1] Девятко И.Ф. Онлайн-исследования и методология социальных наук: новые горизонты, новые трудности. – М.: Государственный Университет — Высшая Школа Экономики, Институт социологии РАН, 2010.

[2] Филиппова Т.В. Интернет как инструмент социологического исследования // Социологические исследования. – 2009. – № 9. – С. 115-127.

1. **Социологические исследования** с помощью электронной почты. Электронная почта является одним из самых распространенных сервисов Интернета и есть в основном практически у всех пользователей Сети. Данный метод является наиболее простым и универсальным, особенно для пользователя. Эта техника социологического исследования в основном мало чем отличается от традиционной техники опросов, проводимых с помощью карандаша и бумаги. Анкеты в виде текстов рассылаются респондентам в электронных письмах. Объем вопросника должен быть ограниченным, примерно 20-25 вопросов. Для рассылки писем с текстами анкет (опросников) используются списки электронных адресов, которые формируются различными методами.

Для повышения уровня собираемости анкет, которые начинают поступать минимум в день рассылки, максимум – через три-пять дней, возможна повторная рассылка писем-напоминаний. Подобно традиционному почтовому опросу для контроля осуществляется несколько интерактивных проверок.

В e-mail-опросе нет возможности избежать вовлечения в исследование ненадежных (недобросовестных) респондентов. Во время заполнения анкеты респонденты могут менять свои ответы в любом пункте опросника, иногда изменяют формулировку вопроса. Тем не менее, поскольку анкета в таком опросе ограничивается плоским текстовым форматом, исследователь не может отслеживать логику пропусков, случайность в ответах и осуществлять тщательную проверку ошибок.

Наиболее важное достоинство таких опросов — предельная простота, дешевизна и высокая скорость сбора данных. С помощью электронной почты можно опросить огромное количество респондентов – каждый пользователь имеет свой адрес, а значит, потенциально может участвовать в e-mail-опросах. Исследователь, не обладающий специальной компьютерной подготовкой, может создать и разослать вопросник и проанализировать полученные данные. Списки для рассылки электронных анкет формируются из баз электронных адресов, которые собираются исследовательскими и провайдерскими компаниями. Адреса можно собрать с Web-сайтов, где посетители, как правило, оставляют их при регистрации, в списках newgroups, в дискуссионных листах. Более ранние e-mail-опросы проводились с использованием базы данных электронных адресов специализированных журналов.

Таким образом, e-mail-опросы идеально подходят для локальных online-исследований: исследования в пределах конкретного учреждения с закрытым кругом участников; исследования в странах, которые имеют неполную инфраструктуру Интернета[3].

2. **Размещение текстовых анкет** в группах новостей (newgroups). Newgroups создаются для обсуждения определенных тем и привлекают большие аудитории пользователей. Каждая newgroup имеет свой список участников, который можно использовать для составления выборочного списка.

Анкета отсылается в виде текстового сообщения на сайт. Опрос респондентов может происходить интерактивно или автономно. Имея текстовую копию вопросника, респонденты могут принять участие в исследовании, сделав необходимые отметки или набрав текст ответа с помощью клавиатуры. Для того чтобы повысить результативность опроса привлечением новых посетителей newgroups, необходимо регулярно переотсылать анкету заново (примерно один раз в неделю). Новые посетители чаше всего просматривают только первые 50 рассылок и поэтому могут не увидеть «ушедшую» в самом конце анкету.

---

[3] Филиппова Т.В. Социология в Интернете // Социологические исследования. – 2000. – № 5.

Прежде чем разослать тексты анкет основного опроса, проводится предварительный опрос отобранных участников newgroups для выяснения их основных характеристик. Эти данные, которые исследователь получает предварительно, могут служить базой для формирования выборки респондентов. Любой респондент может отказаться от участия в опросе, если он заметил какие-либо средства контроля или слежки за его виртуальным поведением.

Для более полного обнаружения определенных целевых групп в Интернете социолог должен выявить все newgroups данной ориентации. Большое значение в таких опросах имеет анонимность респондентов, которая может поддерживаться на субъективном уровне благодаря Интернету. Для более индивидуального опроса участников newgroups возможна рассылка электронных писем для тех конкретных людей, которые пишут в группу новостей. В зависимости от природы исследования и в связи с субъективной анонимностью многие из таких респондентов проявляют готовность пойти навстречу исследователю. Существенный недостаток online-исследований в newsgroups – отсутствует возможность отслеживать индивидов, которые читали вопросник, но не заполнили его[4].

3. Проведение опросов в Интернет-форумах или телеконференциях. Данная технология исследования относительно проста и не требует много временных затрат. Информация собирается на протяжении определенного промежутка времени. Для этого необходимо найти телеконференции с интересующей исследователя аудиторией. Некоторое время целесообразно следить за дискуссиями отобранных телеконференций, затем — принять активное участие в них. После этого поместить в телеконференции вопросы, на которые исследователь ожидает получить ответы. Желательно не размещать весь опросник, а только его ключевые вопросы. На полную анкету, которая расположена на Web-сайте, размещается ссылка. Респонденты, как правило, охотнее принимают участие в таких опросах, но могут возникнуть и определенные проблемы: искажение информации, неадекватное реагирование, незаполнение полного текста анкеты. Эта технология хороша в случае, когда для опроса привлекается группа экспертов, профессионалов по исследуемой проблематике[5].

4. Сетевые страницы (Web-страницы). Это обычная текстовая анкета, но в HTML-формате, которая размещается в Интернете. Все вопросы такой анкеты размещаются поочередно – как и на традиционной бумажной анкете, и принимают форму единой длинной страницы. Для ее просмотра и заполнения респондент постоянно «прокручивает» экран монитора, концентрируя при этом внимание и находясь в определенном напряжении. «Плоская» Web-страница может содержать неограниченное число вопросов, на которые респондент отвечает с помощью мыши (отмечая выбранные ответы в закрытых вопросах) и клавиатуры (для набора текста ответов на открытые вопросы). Ответы участников могут непосредственно быть записаны в базу данных или пересланы на определенный адрес электронной почты в реальном времени, возможна и комбинация обеих процедур.

Преимущества Web-страниц могут превратиться в недостатки исследования, так как их создание требует определенных технических навыков. Опрос при помощи Web-страницы интерактивно не контролируется, поэтому сложно ограничивать время заполнения анкеты и отслеживать количество исправлений в ответах. Для быстрых и простых исследований (где не нужна комплексная обработка данных) Web-страница оказывается очень эффективной. Примерно 80 % всех опросных данных, собранных через Интернет,

[4] Божков О.Б. Компьютерные технологии в социологии (осмысление опыта разработки и эксплуатации одной технологии) // Социологический журнал. – 1998. – №1.

[5] Арефьев П. Г. Навигатор по телекоммуникационным ресурсам в социологии // Социологический журнал. – 1999. – №3/4.

появляются благодаря применению технологии Web-страниц. Эта методика подходит для регистрации пользователей и поверхностных исследований (рейтинговых опросов, изучения эмоциональных предпочтений и т.д.). Web-страницы активно используются для маркетинговых опросов на сайтах компаний – производителей определенных потребительских товаров. Такие сайты, как правило, имеют свою постоянную целевую аудиторию, а суть вопросов анкеты не вызывает у посетителя сайта никаких предубеждений для подачи ответов[6].

5. **Стандартный Web-опросник.** Это программа, содержащая вопросник в HTML-формате, которая размещается в Интернете. Она базируется на гипертексте и визуализации информации с использованием элементов мультиносителя, как, например, картинки, графики, звуки и т.п. Стандартный Web-опросник может содержать различные изображения, графику, озвучивание, в отличие от более ранних сред для online-опросов: электронной почты и newsgroup. Web-опросники, размещенные в WWW, имеют некоторые уникальные преимущества. Они могут быть сделаны с максимально привлекательными шрифтами и графикой. Характеристики гипертекста WWW обычно предоставляют возможности для адекватной реакции, давая максимум пояснений для респондентов. Стандартный Web-опросник представляет собой программу, содержащую несколько Web-страниц, которые загружаются поочередно или в случайном порядке. В любом случае при запуске программ сначала появляется страница с аннотацией исследования и инструкцией к анкете. Затем, листая страницы Web-опросника, респондент отвечает на вопросы, которые по одному высвечиваются на экране монитора. Во время ответа респондент видит только один вопрос, он может спокойно его прочесть и подумать над ответом, не отвлекаясь на предыдущие или последующие вопросы. Чаще всего, кроме вопроса и вариантов ответов, на отдельной странице Web-опросника размещены счетчики времени заполненных и незаполненных вопросов. Время ответа на один вопрос можно ограничить, а также заблокировать «пролистывание» вперед и назад всего опросника. На отдельной странице респондент заполняет свои личные данные, а затем загружает весь массив своих ответов в базу для обработки. С помощью высокотехнологичных и адаптационных программ, которые создают Web-опросники, исследователь может заранее установить стандарты более гибкого управления изучения онлайновой среды.

Большим преимуществом технологии Web-опросника является возможность создания более сложных анкет. Но, с другой стороны, работа по этой технологии требует больше времени, чтобы запустить опрос, а также достаточно сложна для исследователя с точки зрения технических навыков. Далеко не каждый социолог умеет самостоятельно программировать и модифицировать программы. Стоимость исследования, проводимого с применением технологии Web-опросника, значительно увеличивается по сравнению с e-mail и newgroups. Тем не менее затраты окупают себя. Ссылки на Web-опросники размещаются на тематических Web-сайтах. Особо важно их размещение на сайтах специализированных исследовательских компаний. Для online-исследования через Web-опросник респонденты могут приглашаться по электронной почте, в тексте приглашения указывается www-адрес, где расположен сам опросник. Респондент подключается к программе опросника, заполняет все необходимые вопросы анкеты и вводит свои данные, которые сразу же попадают в базу для автоматизированной обработки социолога[7].

6. Самозагружающийся опросник. Самый современный метод online-обследования, который появился сравнительно недавно, – опросники, которые загружаются из WWW и

---

[6] Батыгин Г.С. Социология Интернет: наука и образование в виртуальном пространстве // Социологический журнал. – 2001. – № 2.

[7] Борисова С.Ф. Компьютер и Интернет для социолога. – Н.Новгород, 2002.

запускаются на прежде установленное программное обеспечение, поддерживаемое исследователем. Это перемещает процедуру обработки данных с Web-сервера на компьютер респондента. Происходит экономия денег на использование Интернет-ресурсов для респондента, таким образом, он тратит меньше средств на участие в опросе. Далее, процедура заполнения анкеты осуществляется аналогичным образом, как в предыдущей технологии диалоговых исследований. Однажды заполненный опросник на компьютере респондента создает файл данных, который может быть загружен в Интернет в случае очередного доступа в Сеть.

Существует другой вариант этой методологии – заказ полной программы исследования, которая может быть загружена для одноразового использования. Такая программа необходима для того, чтобы создавать ровную диалоговую среду исследования.

Конструирование анкеты для данной программы ограничивается только творческой возможностью исследователя. Самозагружающийся опросник может оперировать большим количеством окон управления, придавая более «жизненный» эффект длинному вопроснику. Все исследования с технологией самозагружающихся опросников являются более дорогими и требующими дополнительных временных затрат по сравнению с другими методиками online-исследований. В некоторых случаях они могут потребовать больше навыков от респондента для того, чтобы устанавливать программное обеспечение и правильно оперировать процессом загрузки данных. На загрузку программного обеспечения опроса иногда требуется значительное время (от 30 минут до 2 часов). Позволяя респонденту завершать опрос автономно и затем возвращать данные обратной загрузкой в WWW, сам социолог вынужден терять больше времени, так как происходит задержка получения результатов опроса, а иногда – потеря данных[8].

7. Online-фокус-группы – последняя технология online-исследования, которая необходима для сбора качественной информации. Это online-интервью с несколькими респондентами одновременно в режиме реального времени.

В online-фокус-группах, как и в традиционных, логические и управляющие механизмы осуществляются очень квалифицированным модератором. Люди через доступ в Интернет входят в сеанс дискуссии, обнаруживают на экранах мониторов предлагаемые модератором вопросы и затем печатают свои ответы с помощью клавиатуры. Результаты традиционных фокус-групп определяются умением модератора вести дискуссию, в online-сеансах это требуется тем более.

Трудность заключается в том, что в дискуссии могут участвовать пользователи, у которых очень слабые навыки компьютерного набора. Еще один недостаток – при индивидуальном подключении ни модератор, ни участники не могут ощутить качество группового обсуждения. Фактически несколько одновременно проходящих данных глубинных интервью получает социолог[9].

Непосредственно поучаствовать в онлайновом опросе и увидеть результаты предыдущих опросов можно на нижеследующих сайтах:

Сайты исследовательских организаций:

1. http://www.com.spb.ru/senat/socob. html – Социологическое общество им. М.М.Ковалевского;

[8] Щеглова СВ. Использование Интернет-технологий в преподавании социологических дисциплин // Социологические исследования. – 2002. – № 4.
[9] Филатова О.Г. Общая социология: Учебное пособие. – М.: Гардарики, 2005. – С. 463.

2. http://www.uzer.ityline.ru/-grizdrav/intro.html – Вестник профессиональной социологической ассоциации России;
3. http://www.informika.ru/windows/goscom/cinorgan/socio/first.pg.html – Центр социологических исследований Министерства высшего и профессионального образования РФ;
4. http://www.wciom.ru/ – ВЦИОМ (Всероссийский центр изучения общественного мнения);
5. http://www.fom.ru/ – Фонд «Общественное мнение». Проводит социологические и маркетинговые исследования по всем направлениям, но особый интерес – политика и выборы;
6. http://www.gallup.ru – Gallup Ltd. – маркетинговые и социологические исследования. Содержит большой объем всевозможных исследований и проектов;
7. http://www.romir.ru/ – исследовательская группа РОМИР. Проводит социально-политические и маркетинговые исследования;
8. http://www.indepsocres.spb.ru – Центр независимых социологических исследований, проводит исследования социальных проблем независимо от государственных и политических структур;
9. http://www.fimop.ru/ – ФИМОП – Фонд исследования и моделирования общественных процессов, специализируется на социальном, экономическом, экологическом и политическом мониторинге и прогнозировании, а также на разработке программного обеспечения для компьютерного моделирования динамических процессов;
10. http://www.monitoring.ru/ – Национальный институт социально-психологических исследований, здесь также проводится мониторинг Internet;
11. http://www.riisnp.ru/ – Российский независимый институт социальных и национальных проблем.
12. http://www.poehaly.narod.ru/oprosy.html – сайт петербургского социолога Т.Б.Щепанской;
13. http://www.interpoll.newmail.ru/ – сайт изучения общественного мнения «InterPoll»;
14. http://www.infopro.spb.su/survey – «Социологическая витрина» провайдерской компании Петерлинк.

Сайты социологических журналов:

1. http://www.nir.ru/socio/scipubl/4M.htm – журнал «Социология: методология, методы, математические модели». Содержит информацию по прикладной социологии;
2. http://www.isras.rssi.ru/R_SocIs.htm – журнал «Социологические исследования»;
3. http://www.nir.ru/socio/scipubl/socjour.htm – «Социологический журнал»;
4. http://www.wciom.ru/vciom/magazine/descript/bottom.asp – «Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены». Информационный бюллетень Всероссийского центра изучения общественного мнения.
5. http://www.sociumas.lt – Интернет-журнал по социологии, который проводит социологические Web-опросы по разным темам, касающимся, прежде всего проблем молодежи Литвы.

Web-страницы учебных заведений:

1. http://www.idel.ru/encik/iii/ins_ek.htm - Институт экономики и социологии (ИЭС) УНЦ РАН;
2. http://www.soc.pu.ru/ – социологический факультет Санкт-Петербургского государственного университета;
3. http://www.eu.spb.ru/socio/index.htm/ – Европейский университет в Санкт-Петербурге, факультет политических наук и социологии;

4. http://www.socio.msu.ru/ – факультет социологии Московского государственного университета;
5. http://www.msses.co.ru/win/index.html – Московская высшая школа социальных и экономических наук[10].

Каталоги ссылок на социологические ресурсы в Интернете:

1. httpy/www.ismru/sociology.shtml – российская сеть информационного сообщества. Каталог ресурсов по социологии;
2. http://www.machaon.ru/links/education_list.html – ссылки на различные институты, исследовательские центры и университеты мира;
3. http://u-pereslavl.botik.ru/UP/ – Университет города Переславля, где есть опыт проведения сетевых опросов как среди студенческо-преподавательской среды университета, так и среди городских интернет-пользователей;
4. http://SocioLink.al.ru/ – представлен материал по социологическим ресурсам;
5. http://socnet.narod.ru/ – SOCNET.ru: современная российская социология в Сети. Содержит различные социологические исследования, ссылки, библиотеку, сборник социологических эссе[11].

Таким образом, онлайн-исследования в социологической науке Кыргызстана – явление новое. Онлайн-исследования уже на мировой практике показали преимущества с точки зрения эффективности затрат, широты охвата людей, мест и временных интервалов, использования Интернета как принципиально новой исследовательской среды. Онлайн-исследования выступают как техника традиционного выборочного опроса и как новаторский подход, который удачно используют социологи в мировой практике. Первые шаги в этом направлении начали делать социологи Кыргызстане. Мы в данной статье усмотрели в онлайн-сследовании следующие преимущества и достоинства:

1) технологичность доступа к респондентам;
2) широта пространственного охвата при минимальном бюджете;
3) управление временными параметрами опроса для обеспечения его одномоментности;
4) контроль за качеством ввода ответа и процесса кодирования и обработки опросных данных;
5) легкость реализации процедур контроля над выборочными единицами;
6) обратная связи с респондентами.

Также нами более подробно рассмотрены семь наиболее используемых технологий проведения online-исследований в мировой и отечественной социологической науке: 1) рассылка анкет по электронной почте (e-mail-рассылка); 2) размещение текстовых анкет в группах новостей (newgroups); 3) Интернет-форумы, телеконференции (Bulletin Boards); 4) Web-страница (анкета в формате HTML); 5) стандартный Web-опросник; 6) самозагружающийся опросник и 6) online-фокус-группы.

Список использованной литературы

1. Арефьев П.Г. Навигатор по телекоммуникационным ресурсам в социологии // Социологический журнал. – 1999. – № 3/4.
2. Батыгин Г.С. Социология Интернет: наука и образование в виртуальном пространстве // Социологический журнал. – 2001. – № 2.

[10] Добреньков В.И., Кравченко А.И. Фундаментальная социология: В 15 т. Т. I. Теория и методология. – М.: ИНФРА-М, 2003. – XXII. – С. 819-822.
[11] Филатова О.Г. Общая социология: Учебное пособие. – М.: Гардарики, 2005. – С. 427-428; 434.

3. Божков О.Б. Компьютерные технологии в социологии (осмысление опыта разработки и эксплуатации одной технологии) // Социологический журнал. – 1998. – № 1.
4. Борисова С.Ф. Компьютер и Интернет для социолога. – Н.Новгород, 2002.
5. Девятко И. Ф. Онлайн-исследования и методология социальных наук: новые горизонты, новые трудности. – Государственный Университет – Высшая Школа Экономики, Институт социологии РАН, 2010.
6. Добреньков В.И., Кравченко А.И. Фундаментальная социология: В 15 т. Т. I. Теория и методология. – М.: ИНФРА-М, 2003. – XXII. – 908 с.
7. Филатова О.Г. Общая социология: Учебное пособие. – М.: Гардарики, 2005. – 479 с.
8. Филиппова Т.В. Интернет как инструмент социологического исследования // Социологические исследования. – 2009. – № 9. – С. 115-127.
9. Филиппова Т.В. Социология в Интернете // Социологические исследования. – 2000. – № 5.
10. Щеглова СВ. Использование Интернет-технологий в преподавании социологических дисциплин // Социологические исследования. – 2002. – № 4.

А.Т. Топчубаева
соискатель Академии управления
при Президенте Кыргызской Республики

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ ОБРАЗОВАНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

In article the problems of state management in education system of Kyrgyzstan at the modern stage.

Роль образования на современном этапе развития определяется задачами перехода Кыргызстана к демократическому обществу, к правовому государству, рыночной экономике, задачами преодоления опасности накапливающегося отставания республики от мировых тенденций экономического и общественного развития. Образование является неотъемлемым условием общественного и политического прогресса и оно должно войти в состав основных приоритетов Кыргызской Республики. В современном мире увеличивается значение образования как важнейшего фактора формирования нового качества не только экономики, но и общества в целом. Его роль постоянно растет вместе с ростом влияния человеческого капитала.

Образовательная политика – важнейшая составляющая политики государства, инструмент обеспечения фундаментальных прав и свобод личности, повышения темпов социально-экономического и научно-технического развития, гуманизации общества, роста культуры. Образовательная политика устанавливает на основе общественного согласия коренные цели и задачи развития образования, гарантирует их проведение в жизнь путем согласованных действий государства и общества. Первейшая задача образовательной политики на современном этапе – достижение современного качества образования, его соответствия актуальным и перспективным потребностям личности, общества и государства.

Конец XX и начало XXI века для Кыргызстана ознаменованы тем, что он стал независимым суверенным государством и сегодня является равноправным субъектом мирового сообщества. В исторически короткий срок пройден большой путь социально-политических и экономических преобразований, выводящий Кыргызскую Республику к построению демократического государства и открытого гражданского общества, обеспечивающего соблюдение прав и свобод человека, формирование рыночных основ хозяйствования, интеграцию в мировое пространство.

С 1991 года Кыргызская Республика стала проводить социальные, политические и экономические коренные реформы. В 1993 году была принята Конституция Кыргызской Республики, которая заложила основы новой демократической государственности. На основании Конституции Кыргызской Республики и законодательных актов создана новая система, в основе которой лежит многопартийность, принципы свободных демократических выборов, плюрализм идей и открытость в отношении прав человека. Создана новая законодательная система и система исполнительных и судебных органов.

Экономика стала ориентироваться от плановой системы развития к свободной рыночной системе. Проводится приватизация многих государственных предприятий, появились частные и совместные организации. Кризисные явления в экономике не обошли стороной и социальную сферу, в частности, образование.

Образование как социокультурный феномен отражает состояние и перспективы развития государства и общества в целом и в то же время влияет на них. Система образования в

Кыргызстане по своим историческим и экономическим показателям не может быть обособлена от мировой системы образования. В силу этого начало XXI века ознаменовано ее стремительной интеграцией в континентальное и планетарное образовательное пространство на правовых основах, идеях и принципах, принятых европейским и мировым научно-образовательным сообществом в качестве приоритетных. В системе образования Кыргызстана решаются проблемы, аналогичные тем, что стоят перед национальными образовательными системами других стран.

К их числу относятся: модернизация существующей в государстве системы образования с целью придания ей большей гибкости и мобильности, гармоничного сочетания унифицированных мировых показателей и национальной самобытности; выработка критериев и процедуры экспертизы динамики развития данной системы, выработка эффективных современных механизмов ее государственной поддержки; совершенствование законодательства в сфере образования и т.д.

Из множества проблем, связанных с образованием, в настоящее время особо выделяется комплекс сложных вопросов, связанных с осмыслением сущности национальной образовательной системы, ее становления и приоритетных направлений развития, выявления и обоснования условий, способствующих эффективности данных процессов. Государственная политика в области образования со дня обретения независимости строится на основе двух взаимосвязанных принципов. С одной стороны, это сохранение всего положительного в области образования, что было накоплено за годы, когда Кыргызстан входил в состав Советского Союза, с другой – инновационные преобразования на всех уровнях системы образования. Законом Кыргызской Республики "Об образовании", принятым в декабре 1992 года[1] были определены задачи государственной политики в области образования, основные принципы организации и условия функционирования системы образования. Именно данный закон служит правовой базой для их реализации. Реформа образования, осуществляемая в настоящее время в республике, связана с рядом комплексных мер, направленных на коренное изменение его организационно-экономических, правовых, структурных и содержательных вопросов.

В Законе Кыргызской Республики "Об образовании" в ст. 35 отмечено, что к компетенции государства в области образования относятся[2]:

- формирование и осуществление государственной образовательной политики, стратегии развития образования, определение приоритетов в этой сфере;
- правовое регулирование отношений в области образования на общегосударственном уровне;
- формирование государственного бюджета на нормативной основе в части расходов на образование, определение порядка финансирования системы образования;
- общее учебно-научно-методическое руководство всеми организациями образования независимо от их ведомственной подчиненности и форм собственности;
- определение перечня государственных высших учебных заведений республиканского и регионального значения для государственного финансирования;
- информационное обеспечение системы образования, организация издания и выпуска учебной литературы, учебных пособий;
- установление нормативных сроков обучения по уровням образования;
- определение перечня профессий и специальностей для образовательных организаций;

[1] Закон Кыргызской Республики "Об образовании". – Б.,1992.

[2] Закон Кыргызской Республики "Об образовании". В редакции от 28 декабря 2006 года № 225, 31 июля 2007 года № 111, 31 июля 2007 года № 115, 20 января 2009 года № 10, 17 июня 2009 года № 185, 15 января 2010 года № 2 // http://obrazovanie.kg/zakon_ob_obrazovanii/

- установление государственных образовательных стандартов;
- разработка и реализация государственных и международных программ развития образования;
- контроль исполнения законодательства Кыргызской Республики в области образования;
- гарантия качества образования через институты лицензирования, тестирования, аккредитации.

Функции и задачи системы образования, учитывая ориентирование Кыргызстана на рыночную экономику, претерпели значительные изменения. Система образования должна формировать творческую личность и развивать способность адаптироваться к динамично меняющемуся рынку и в различных видах деятельности. Однако в современных условиях возник разрыв между тенденциями развития социальной структуры и структуры профессиональной подготовки. Система образования приобретает большую автономию в своем функционировании и своей деятельности по производству и передаче знаний, ранее же, например, высшее образование следовало за развитием социальной структуры и воспроизводило ее. В настоящее время происходит усложнение отношений образовательной системы (и ее социально-структурных характеристик) с экономической системой.

Однако последние исследования, по словам Министра образования и науки КР К.Садыкова, показывают, что при тестировании PISA (Programme for International Student Assessment) школьники Кыргызстана показали наихудшие результаты, заняв последнее место среди 65 стран[3].

Сегодня качественное образование – это условие независимости государства и возможность иметь будущее для общества. Именно в этих условиях повышается ответственность государственного управления системой образования. Требуется применения радикальных и срочных мер для обеспечения эффективного и качественного образования, необходимо создать конкурентоспособный рынок образовательных услуг, что требует дальнейшего исследования данной проблемы. Задача государства на современном этапе – восстановить свою ответственность и активную роль в этой сфере, провести глубокую и всестороннюю модернизацию образования с выделением необходимых для этого ресурсов и созданием механизмов их эффективного использования.

Список использованной литературы

1. Закон Кыргызской Республики "Об образовании". – Б., 1992.
2. Цит. по: Шукшунов В.Е. Новые роль, место и миссия образования в развитии общества в XXI веке. – М.: МАН ВШ, 1998. – С. 3.
3. Закон Кыргызской Республики "Об образовании". В редакции от 28 декабря 2006 года № 225, 31 июля 2007 года № 111, 31 июля 2007 года № 115, 20 января 2009 года № 10, 17 июня 2009 года № 185, 15 января 2010 года № 2 // http://obrazovanie.kg/zakon_ob_obrazovanii/
4. http://www.for.kg/ru/news

[3] http://www.for.kg/ru/news

Э.Дж.Касымова
канд. хим. наук, доцент,
Академия управления при Президенте Кыргызской Республики
Г.С. Кулова
ст. преподаватель,
Академия управления при Президенте Кыргызской Республики

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ И РЕФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Given article is about the major concept of ecological education for the purpose of sustainable development of Kyrgyz Republic. It explores the necessity of the ecological mind formation of state and municipal employees as the administrators of new formation, since ecological knowledge unifies social, economic and ecological development.

Экология – это комплексная социоестественная наука, в предмет которой вовлечены практически все стороны жизнедеятельности человека. Человечество сегодня переживает решающий момент своей истории. С одной стороны, оно сталкивается с мировыми, глобальными проблемами, с другой – располагает необходимыми интеллектуальными, технологическими потенциалами для их решения. Необходимо понимание всеми людьми ответственности перед будущим, осознание каждым жителем Земли своей причастности к истории. Возникает необходимость перехода к новому типу мышления, экологическому мышлению, которое оказывается существенной составляющей современного образования, синтезирующей процессы интеллектуализации, гуманизации, внедрения инноваций и интеграции знаний. Общество стоит перед необходимостью реализации безопасного экологического развития, а для этого необходимы новые знания об окружающей среде, новые формы поведения, а также управленцы новой формации, а именно государственные и муниципальные служащие.

Владея экологическим знанием, государственные и муниципальные служащие начинают понимать значение многих раньше казавшихся второстепенными связей и отношений в природе, с которыми они обязаны считаться в своей деятельности, так как государственные, муниципальные и другие местные органы самоуправления согласно законодательству и положению, обеспечивающих их функционирование, также несут ответственность за регулирование ресурсо- и природопользование на своих территориях[1].

Государственные и муниципальные служащие осваивают нормы экокультуры через этнокультуру. Выдающимся памятником этнокультуры является эпос «Манас», который может рассматриваться как незаменимый источник при исследовании разных аспектов жизни. С точки зрения экологии вызывает большой интерес в эпосе «Манас» отношение к Земле, на протяжении всего эпоса прослеживаются любовь к земле, гармония с природой. Стоит задуматься, почему наши предки придавали такое значение земле, воде, растительному и животному миру, передавая свое глубокое уважение к природе из поколения в поколение, складывая для своих детей и внуков многочисленные легенды и сказки, главным героем которых всегда была родная земля. Кочевники, обосновывавшиеся в этом земном раю, понимали, каким сокровищем они владеют, и мечтали передать это понимание своим далеким наследникам. Любовь к земле является одним из заветов Манаса, который необходимо использовать как фундамент

[1] Глобальные экологические конвенции: межсекторальное взаимодействие и усиление потенциала в Кыргызстане. – Бишкек, 2005. – С.15-27.

экологического образования. Знание экологических закономерностей меняет наше представление о порядке в земной природе.
Порядок этот не случаен, он необходим для существования и развития человека, для продолжения человеческого рода.

Экологическое образование в условиях модернизации политической системы и реформирования государственного управления становится приоритетным направлением государственной стратегии устойчивого развития Кыргызстана.

Под устойчивым развитием понимается такое развитие, которое обеспечивает удовлетворение потребностей человека настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои потребности. Концепция устойчивого (самоподдерживающегося) развития была впервые предложена в 1987 г. в Докладе Международной Комиссии ООН, подготовленном представителями более 100 государств. В 1992 г. конференция ООН по окружающей среде и развитию, проходившая в Рио-де-Жанейро, приняла данную концепцию как руководство к действию для всех стран нашей планеты на XXI в.

Устойчивое развитие в глобальной системе «общество-природа» означает соблюдение динамического равновесия в социоэкосистемах различного уровня. Как известно, компонентами социоэкосистем являются общество и природная среда. Динамическое равновесие социоэкосистемы предполагает обязательное соблюдение определенного отношения между этими системами в процессе их развития.

Отсюда следует вывод: для непрерывного развития социоэкосистем при ограниченных ресурсах и возможностях нашей планеты необходимо, чтобы со стороны общества соответственно поддерживалось и развитие природной среды.

Главная идея концепции устойчивого развития заключается в создании условий для взаимосвязанного социально-экономического и экологического развития, в рассмотрении проблем природной среды в единстве с социально-экономическими процессами. В таком случае создаются предпосылки для развития общества и природной среды.

Представители государств, собравшиеся в Рио-де-Жанейро, приняли свод принципов. Эти принципы определяют права народов на развитие и их обязанности по сохранению окружающей среды. Декларация по окружающей среде и развитию включает следующие основные идеи[2]:

- люди имеют право на здоровую и плодотворную жизнь в гармонии с природой;
- сегодняшнее развитие не должно осуществляться во вред интересам нынешнего и будущих поколений; для достижения устойчивого развития защита окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться в отрыве от него;
- искоренение нищеты и неравенства в уровне жизни в различных частях мира необходимо для обеспечения устойчивого роста и удовлетворения потребностей большинство населения;
- государства сотрудничают в целях сохранения, защиты и восстановления целостности экосистемы Земли. Развитые страны признают ответственность, которую они несут в контексте международных усилий по обеспечению устойчивого развития;

[2] Программа действий. Повестка дня на XXI век и другие документы конференции в Рио-де-Жанейро в популярном изложении. – Женева: Центр «За наше общее будущее», 1993. – С. 8-11.

- государства должны ограничить и ликвидировать нежизнеспособные модели производства и потребления; поощрять соответствующую демографическую политику;
- экологические вопросы решаются наиболее эффективно при участии всех заинтересованных граждан;
- государства развивают и поощряют осведомленность населения через широкий доступ к экологической информации;
- государства должны сотрудничать в деле создания открытой международной системы, которая будет способствовать экономическому росту и устойчивому развитию во всех странах;
- тот, кто загрязняет окружающую среду, должен нести и финансовую ответственность за это.

Устойчивое развитие социоэкосистем определяет возможность устойчивого общества, т.е. такого общества, которое может существовать в течение жизни многих поколений.

Чтобы обеспечить устойчивое развитие, потребуется изменить экологическое сознание, переосмыслить многие ценности и во многом отказаться от привычного образа жизни. Экологическое сознание может стать социальным преобразованием в истории человечества.

Основной движущей силой экологического образования станут преобразования в технике и экономике, обусловленные необходимостью использования информационных технологий и учета единства человека с многообразными факторами природы.

Предпосылки перехода к устойчивому развитию заключаются в экологизации сознания, развертывании непрерывного экологического образования. Последнее предстает как предпосылка, основа культуры устойчивого развития Кыргызстана.

Об успехе экологического образования в условиях модернизации политической системы и реформирования государственного управления можно будет судить по тому, в состоянии ли оно обеспечить устойчивое развитие общества, характеризующегося стабильностью, здоровым образом жизни и улучшением условий существовании как нынешних, так и будущих поколений людей.

Главной идеей концепции экологической безопасности[3] является рассмотрение проблем окружающей среды в единстве с социально-экономическими процессами. Государственному агентству по охране окружающей среды и лесному хозяйству необходимо проводить экологической контроль, который ставит своими задачами наблюдение за состоянием окружающей среды и ее изменением под влиянием хозяйственной и иной деятельности, а также проверку выполнения планов и мероприятий по охране природы, рациональному использованию природных ресурсов, оздоровлению окружающей природной среды, соблюдению требований природоохранительного законодательства и нормативов качества окружающей природной среды. Необходима единая государственная система экологического мониторинга. Одна из главных идей мониторинга – выход на принципиально новый уровень компетентности во время принятия решений локального, регионального и глобального масштабов.

Система экологических разрешений все еще основана на отдельных разрешениях для пользователей разных ресурсов, воздействующих только на один компонент окружающей среды. Нет различий между крупными и малыми источниками загрязнения. Большое количество контролируемых веществ, основанных на ПДК, унифицированные

[3] Концепция экологической безопасности на 2007-2020 гг. – С. 14-23.

правила выдачи разрешений для всех предприятий-загрязнителей, независимо от их размера и воздействия, а также короткий период действия разрешений – все это усложняет проведение эффективного мониторинга и обеспечения выполнения требований разрешений. Существующая система разрешений накладывает тяжелое время на органы охраны окружающей среды и регулируемые предприятия и препятствует участию общественности.

Выдача разрешений должна быть рационализирована и использована как инструмент для достижения экологического развития и интересами заинтересованной общественности.

Начиная с 2000 года Кыргызстан немного расширил свою сеть станций мониторинга. Однако плотность сети далека от требований национальных правил по мониторингу. Не проводятся измерения концентраций многих загрязняющих веществ, признанных международным сообществом как наиболее опасные для здоровья человека и окружающей среды. Современные сети не способны связать уровни загрязнения со структурой выбросов. В стране отсутствует как комплексная, так и межотраслевая электронная база данных окружающей среды. Кыргызстан не разработал столь необходимые правила, процедуры и руководства для восстановления и модернизации своих сетей мониторинга. Результаты экологического мониторинга в Кыргызстане недостаточно широко используются для принятия решений, разработки политики или повышения осведомленности общественности. Политические документы, ставящие экологические цели, принятые Кыргызстаном в 2000-х годах, либо не содержали целей развития экологического мониторинга и информационных ресурсов вообще, либо, если содержали, такие остаются все еще невыполненными. Кыргызстан еще далек от проведения реальной оценки, основанной на показателях, утвержденных на международном уровне. Отсутствует согласованность между схожими экологическими данными, собранными Национальным комитетом по статистике и соответствующими органами местной власти. Не все предприятия-загрязнители подают данные, и не все данные, в свою очередь, надежны. Отсутствует полная информация относительно источников экологических данных. За исключением Агентства, министерства и ведомства, располагающие экологической информацией, неохотно распространяют эту информацию среди широкой общественности. В результате общественность недостаточно осведомлена о неблагоприятных экологических проблемах в Кыргызстане, таких как качество питьевой воды, размещение отходов, сокращение лесных угодий, загрязнение от хвостохранилищ, деградация пастбищ, загрязнение озера Иссык-Куль и воздействие на окружающую среду от горной промышленности.

Сохранение уникальности природы, ландшафта озера Иссык-Куль вызывает особую тревогу. Проблемы экологии могут быть реализованы в процессе широкой комплексной программы общенационального масштаба. В этом плане нашим государством предпринимаются активные шаги. Совместно Правительство КР и Азиатский банк развития разработали Проект устойчивого развития Иссык-Куля, который предполагает реабилитацию и улучшение инфраструктурных объектов городов Балыкчы, Чолпон-Ата, Каракол.

Устойчивое развитие Иссык-Куля – составная часть стратегии страны на 2007-2010 гг.[4]. Озеро и окружающая его курортная зона являются основной составляющей экологического потенциала этого региона, привлекая около миллиона туристов ежегодно.

Наша гордость – Иссык-Куль достойно оставаться не только одной из самых красивых жемчужин планеты, но и экологически чистой территорией.

[4]Стратегия развития страны на 2007-2010 гг. – С. 11-15.

Фундаментом для понимания проблем развития и охраны окружающей среды является базовое экологическое образование, которое начинается в дошкольных учреждениях и продолжается в вузах. Потребность в экологическом образовании связана с необходимостью обеспечения благоприятной деятельности государственных и муниципальных служащих.

Качество окружающей среды определяет здоровье людей – основное право человека и главную цель развитии цивилизации.

Экологи стремятся к восстановлению равновесия между численностью населения Земли и природными ресурсами.

Государство и правительство осуществляют экологическую политику в области образования в условиях модернизации политической системы и реформирования государственного управления.

Таким образом, высказанные нами комплексные задачи и рекомендации, на наш взгляд, могут послужить позитивной отдачей в процессе решения сложных проблем и перспективных целей, связанных с совершенствованием экологического образования в интересах Кыргызстана.

Список использованной литературы

1. Глобальные экологические конвенции: межсекторальное взаимодействие и усиление потенциала в Кыргызстане. – Б., 2005.
2. Программа действий. Повестка дня на XXI век и другие документы конференции в Рио-де-Жанейро в популярном изложении. – Женева: Центр «За наше общее будущее», 1993.
3. Концепция экологической безопасности на 2007-2020 гг.
4. Стратегия развития страны на 2007-2010 гг.

А.А.Кенжебаева
канд. экон. наук, доцент,
Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

In given article features of strategic planning in system of the government of Republic Kazakhstan are considered. Experience of introduction of the mechanism of strategic planning in state structures is analyzed.

Среди исследователей, занимающихся поиском эффективных методов совершенствования системы управления как на уровне страны, так и на уровне отдельных регионов, существует мнение, что «…в экономической политике стран сигналы, которые получает правительство, очень разнятся, так как отражают различного рода давление и интересы самых различных группировок. Правительство должно иметь некоторые средства, руководствуясь которыми оно поддерживает одни группы и игнорирует другие. И эти средства дает им стратегическая перспектива. Без нее чиновники будут маневрировать, кто и как хочет, разбредаясь по всем направлениям»[1].

Необходимость качественного обновления методов управления в условиях усиления активно внедряемых на постсоветском пространстве рыночных отношений стала сегодня наиболее обсуждаемой темой. Сегодня мы можем говорить о том, что механизмы рыночной экономики не в состоянии обеспечить приоритетность социальных интересов, поскольку в условиях высокой финансовой нестабильности действия бизнеса в первую очередь направлены на минимизацию рисков и повышение стоимости капитала, тогда как основополагающей целью государства, в том числе и Казахстана, является построение социально-ориентированного государства. В условиях глобальной трансформации перед государственными органами встает задача внедрить в практику государственного управления качественно новые подходы, способствующие достижению намеченных результатов. Новая экономика и новые общественные отношения требуют и нового качества государственного управления[2]. Международный опыт разработки эффективной стратегии государственного управления свидетельствует о том, что начало глобальных реформаторских преобразованиях в сфере государственного управления связывают с 80-ми годами прошлого века. Одним из важных направлений проводимой административной реформы во многих странах стало внедрение в практику управления методов стратегического планирования. Формирование новой модели, основанной на принципах стратегического управления – это результат длительных поисков определения эффективности и результативности деятельности государственных органов управления в условиях изменяющейся окружающей среды. Ключевым моментом новой организации системы управления становится широко применяемая в мире концепция управления, ориентированная на результат, которая реализуется в рамках среднесрочного стратегического планирования. Суть управления, ориентированного на результат, заключается в том, что действия государственных органов направлены не только на осуществление оперативной, текущей деятельности, но и на достижение в среднесрочной перспективе поставленной стратегической цели. В основе управления, ориентированного на результат, лежит методология стратегического планирования, которая в настоящее время рассматривается как одна из важнейших функций управления. Планирование как функция государственного управления в условиях рыночной экономики состоит в

[1] Минцберг Г., Альстренд Б.А., Лэмпэл Дж. Школа стратегий.
[2] Углубление административных реформ – это поручение правительства. Выступление Премьер-министра РК М.Каримова //Казахстанская правда, 13 мая 2008.

определении национальных и региональных приоритетов, а также целей социально-экономического развития.

Особое место в системе стратегического планирования занимает проблема «сочетания возможности по централизованному взаимодействию на направленность и характер развития социально-хозяйственных систем с одновременным сохранением и умножением в этих системах качества гибкости и адаптивности, характерных для рыночных отношений»[3].

За прошедшие десятилетия, как свидетельствует опыт развитых стран и стран с переходной экономикой, усилия правительств были направлены на разработку стратегических планов развития, поскольку они понимали, что для того, чтобы управлять достижением целей, требуется их конкретизация. В то же время, как показала практика, для того чтобы сформулировать стратегическую цель, ясную и понятную для тех, кто будет ее реализовывать, было недостаточно проявить только стратегическую инициативу. Сложность заключалась в том, что стратегия может состоять из множества изолированных концепций, различных перспектив, которые трудно объединить в единый целостный и сбалансированный документ. Структурирование проблем имеет принципиальное значение для определения той стратегии, которая в данный момент может быть наиболее эффективной. Речь идет о том, что процесс формирования стратегии можно рассматривать как генерацию идей ее разработчиками исходя из стратегического видения будущего. Такая логика имеет позитивные моменты – видение представляется концептуальной основой для достижения конечных целей.

В классическом понимании стратегия – это, в первую очередь, означает план. Принято считать, что план – это систематизированное представление процесса достижения поставленной цели, определенного результата, который, по сути, представляет собой последовательность действий. Сегодня в Казахстане разработаны и реализуются «Стратегия 2030», Стратегия индустриально-инновационного развития страны, Стратегия территориального развития до 2015 года, Транспортная стратегия Республики Казахстан. В фундаментальной стратегии «Стратегия 2030» была обозначена важность и необходимость создания системы для реализации стратегических задач и эффективной работы государственых служащих. Подчеркивалось, что «наше государство, да и общество в целом, нуждается в более глобальном видении и стратегии, являющихся для нас системой координат, в рамках которой мы сможем составлять ежегодные планы действий»[3].
Особенность современного этапа состоит в том, что сегодня Казахстан уже имеет определенный опыт стратегического планирования в системе государственного управления.

Необходимость проведения реформы системы государственного управления, начатая в Казахстане, была обусловлена следующими основными причинами:

- отсутствием в бюджетах министерств информации, которая была бы хорошо понятна всем заинтересованным сторонам;
- нечеткостью формулировок основных вопросов государственной политики;
- отсутствием связи между целями государственной политики, объемом производимых бюджетных услуг и затратами;
- отсутствием четкой связи между бюджетными заявками и отчетами об исполнении бюджета.

В рамках реализации Послания Главы государства от 6 февраля 2008 года о переходе на новую систему государственного планирования, 3-летний бюджет, и форсировании

[3] Назарбаев Н.А. Казахстан - 2030: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев: Послание президента народу Казахстана. – Алматы: Білім, 1997.

работы по модернизации и совершенствованию системы планирования, повышению эффективности использования средств бюджета, государственными органами была начата работа по разработке стратегических планов министерств и ведомств на 2009-2011 годы. Стратегические планы развития были разработаны по трем пилотным министерствам. Это Стратегический план развития на 2008-2010 годы Министерства экономики и бюджетного планирования, Министерства финансов, Министерства юстиции Республики Казахстан.

Методологической основой новой модели государственного планирования по разработке стратегических планов центральных государственных органов и определению целевых индикаторов и показателей результативности деятельности государственных органов послужила концепция управления и бюджетирования, ориентированная на конечный результат (далее – БОР).

Управление по результатам рассматривается как принцип стратегического управления, основанный на взаимосвязи целей, результатов и ресурсов на всех стадиях планирования и прогнозирования, реализации и контроля. Управление, ориентированное на результат, предполагает выстраивание и новой формы бюджетной политики в стране и регионах. Речь идет о бюджетировании, нацеленном на достижение конкретного результата. Бюджетирование, ориентированное на результат, является неотъемлемой составной частью управления по результатам и нацелено на достижение конкретного результата в рамках выделяемых финансовых ресурсов.

Новая концепция по внедрению управления и бюджетирования, ориентированная на получение конечного результата, предусматривает:

- обеспечение эффективной гармонизации существующего в стране стратегического, экономического и бюджетного планирования;
- направление деятельности на достижение целей и задач стратегического характера, получение конкретных результатов;
- обеспечение перехода от краткосрочного бюджетного планирования к среднесрочному, с ориентацией бюджетного процесса на прозрачное распределение бюджетных средств и максимально эффективное управление средствами в соответствии с приоритетами макроэкономической и региональной экономической политики;
- внедрение комплексной оценки эффективности деятельности бюджетных администраторов, направленной на анализ качества оказываемых услуг, мониторинг результатов, полученных в процессе реализации бюджетных программ и запланированных мероприятий.

Вся эта система, по существу, должна способствовать решению таких задач, как создание новых подходов к разработке и содержанию программных документов, ориентированных на повышение самостоятельности в принятии решений администраторами бюджетных программ. Важным становится вопрос усиления ответственности администраторов за предоставляемые государственные услуги и достижение конечных результатов посредством установления целевых показателей (индикаторов). Логическая вертикаль стратегии выстраивается в следующей последовательности: стратегические цели развития страны – стратегические цели развития областей и городов, стратегические цели центральных (министерства, ведомства) и территориальных (акиматы) органов управления – конкретные задачи – индикаторы – бюджетные ресурсы – конечные результаты, мониторинг и контроль.

Принцип управления, основанный на обеспечении взаимосязанных целей, результатов и ресурсов на всех стадиях управления, важен при разработке стратегических планов. Внутренняя сбалансированность планов выражается в согласованности основных элементов функционирования по целям, задачам, мероприятиям, финансовым ресурсам,

конечным результатам. В новых условиях перед государственными органами ставится задача обосновывать свои бюджетные заявки не с точки зрения затрат, как это делалось до сих пор, а исходя из достигаемых ими результатов, запланированных целей и поставленных задач.

Для обеспечения единого подхода к разработке государственными органами Стратегического плана в Казахстане были приняты Методические рекомендации по разработке стратегических планов развития государственных органов Республики Казахстан, отражающие основные положения Концепции по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты[4].

В методических рекомендациях обозначена модель развития, которая соответствует принципам стратегического менеджмента, апробированного в практике государственных органов, применяемая в зарубежных странах. В методике особый упор делается на том, что стратегический план государственного органа должен разрабатываться ежегодно на трехлетний период на основе стратегических программных документов, принимаемых в Республике Казахстан. Стратегические планы министерств и ведомств, территориальных органов управления согласуются с приоритетными направлениями стратегии развития страны на средне- и долгосрочную перспективу. В методических рекомендациях особо подчеркивается, что стратегический план определяет основные стратегические направления, цели и задачи государственного органа на трехлетний период во взаимосвязи с выделяемыми ему бюджетными лимитами. В принимаемом плане развития государственного органа устанавливается комплекс взаимосвязанных организационных, экономических, социальных, экологических, финансовых и технических мер, направленных на достижение поставленных целей и задач. Предусматриваемые меры выстраиваются в соответствии с устанавливаемой системой согласованных по срокам и ресурсам показателей и ожидаемых результатов. Все это в совокупности должно обеспечить достижение поставленных целей с учетом долгосрочных стратегических приоритетов экономического развития, определенных Стратегией развития Республики Казахстан на период до 2030 года. В стратегических планах, разрабатываемых государственными органами (администраторами бюджетных программ), должны быть отражены все сферы их деятельности, включая деятельность подведомственных им организаций. Так, основной сферой деятельности Министерства экономики и бюджетного планирования страны было определено формирование и реализация экономической политики и развитие системы государственного планирования и управления. Учитывая это, основное видение этого ведомства заключалось в достижении качественного и сбалансированного роста экономики с эффективной системой государственного управления, способствующий вхождению Республики Казахстан в число наиболее конкурентоспособных стран мира[5].

Анализ текущей ситуации, который был представлен в стратегическом плане, проводился с точки зрения вышеприведенного видения. Раскрывая особенности развития страны на данном этапе, отмечалось, что реальный рост экономики за 2006-2007 годы был обеспечен высоким вкладом сфер строительства и финансовых услуг. Доля наиболее конкурентоспособных отраслей горнодобывающей промышленности снизилась с 16,1 % до 15,1 %. В значительной мере это было связано с негативным воздействием изменения ситуации на мировых финансовых и товарных рынках, которые в целом для экономики страны несут значительные риски, в частности нарушения макроэкономического баланса, роста инфляции, снижения конкурентоспособности несырьевых секторов экономики. В

---

[4] Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 декабря 2007 года № 1297 «Концепция по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты».

[5] Постановление Правительства Республики Казахстан от 16 февраля 2009 года № 152 «О стратегическом плане Министерства экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан на 2009-2011 годы».

глобальном пространстве низкая конкурентоспособность обрабатывающей промышленности и доминирующее присутствие в структуре экспорта монокультурной топливно-сырьевой отрасли должны нацелить правительство страны пересмотреть роль и целевые установки развития национальной экономики. Повышение конкурентоспособности и модернизация экономики – это длительный процесс. В условиях открытого рынка не всем странам удается быстро адаптироваться к высокой конкуренции и занять свою нишу в мировой экономике. Государства и крупные корпорации в современных условиях выполняют те функции, которые позволяют им активизировать свою деятельность путем экономической интеграции. Усилению их позиций в определенной мере способствует последовательность действий, в процессе осуществления которых основное внимание уделяется достижению конечных результатов.

На государственном уровне достижение таких результатов, как рост объемов конкурентоспособной продукции, увеличение уровня занятости населения, повышение уровня благосостояния, расширение возможностей для развития малого и среднего бизнеса и т.д., рассматривается в качестве основных факторов усиления конкурентоспособности страны на мировом рынке. Чтобы реализовать национальную экономическую парадигму, заключающуюся в создании конкурентоспособного государства в глобальном пространстве, необходимо использовать в практике государственного управления новые технологии управления. Причем речь может идти только о тех из них, которые отражают качественный характер функционирования всей системы государственного управления. Как показала практика, для решения конкретных операционных и стратегических вопросов инструменты директивно-затратного управления недостаточны для решения конкретных стратегических задач. Наиболее эффективными в условиях глобализации могут быть методы стратегического управления, адаптированные к специфике деятельности государственных органов управления. Среди них стратегическое планирование рассматривается как наиболее результативный организационно-экономический механизм.

Переход к стратегическому управлению предполагает разработку стратегии развития государственными органами и формирование среднесрочного бюджета с целью планирования стратегических целей на период, превышающий один год. Важным становится вопрос повышения предсказуемости объема ресурсов, которыми располагают и управляют государственные органы. Ключевое значение имеет структура стратегического плана государственного органа, которая должна содержать формулировку миссии, главные социально значимые цели, задаваемые на долгосрочный период; описание того, каким образом и с помощью каких ресурсов министерство намеревается достичь указанных социально значимых целей. Технология стратегического планирования присутствует во многих странах, где консолидация бюджетов производится в целях гарантирования населению его конституционных прав в части качественного улучшения социальной обеспеченности и условий жизни населения. Основные стадии стратегического планирования состоят из следующих этапов:

- определения целей и приоритетов развития;
- анализа внутренних и внешних условий развития;
- анализа основных источников формирования бюджета и фискальных возможностей;
- оценки конкурентных преимуществ, вовлечения в процесс разработки представителей бизнеса и гражданского общества;
- согласования планов совместных действий и мероприятий по реализации стратегии, определения центров ответственности;
- мониторинга и аудита результативности, корректировки целей с учетом изменяющихся внутренних и внешних условий функционирования.

Так, в приводимом в качестве примера стратегическом плане Министерства экономики и бюджетного планирования (переименованного в 2010 году в Министерство экономики и торговли) в рамках стратегического направления «Повышение конкурентоспособности и модернизации экономики» была обозначена следующая цель: обеспечение качественного и стабильного роста экономики. Для достижения указанной цели были сформулированы пять задач:

1. Повышение качества макроэкономического анализа и прогнозирования.
2. Обеспечение реализации мер, направленных на оздоровление и стабилизацию экономики.
3. Совершенствование налогово-бюджетной политики.
4. Поддержание деловой активности в экономике.
5. Совершенствование системы мониторинга и анализа деятельности по повышению конкурентоспособности, в том числе суверенных кредитных рейтингов Казахстана.

Министерство, определяя эти задачи, исходило из видения, которое заключалось в обеспечении качественного и сбалансированного роста экономики с эффективной системой государственного управления, способствующий вхождению Республики Казахстан в число наиболее конкурентоспособных стран мира. При разработке стратегических планов государственные органы принимают во внимание прогнозные индикаторы макроэкономического развития, основные показатели фискальной политики, лимитов расходов бюджета, направления инвестиционной политики государства, основные направления модернизации экономики страны. Управление государственной системой на принципах стратегического планирования в государственных органах должно быть нацелено на достижение стратегических целей и задач развития в соответствии с долгосрочной Стратегией развития страны, а также повышения качества государственного управления. Стратегическое планирование функционирует лучше всего в организациях, которые придерживаются процесса стратегического планирования и которые действуют на основе ориентиров, предложенных в стратегическом плане. В то же время, как замечает Дэвид Хасси[6], слепое следование стратегическому плану без возможности его адаптации к меняющимся условиям – бессмысленная трата времени. Наилучшие стратегии должны быть скорее гибкими, чем жестко обусловленными.

Внедрение и реализация стратегических планов государственных органов позволяет выделить определенные преимущества этого подхода:

- бюджетные средства распределяются не по видам затрат, а по программам или стратегическим целям;
- программы основываются на общих целях и стратегических приоритетах, согласованных с законодательными органами;
- контроль за использованием бюджетных средств смещается с внешнего контроля за целевым использованием выделенных средств к внутреннему контролю министерств и ведомств за эффективностью расходов;
- управление, ориентированное на результат, позволяет сравнивать альтернативные способы достижения поставленных целей и выбирать оптимальное решение с учетом возможности реализации разных сценариев развития;
- государственные органы располагают большей свободой в выборе средств для достижения поставленных перед ними целей, в частности, они получают право перераспределять средства между различными статьями расходов в рамках выделенных им средств. При этом их ответственность за конечный результат усиливается;

[6] Хасси Д. Стратегия планирования /Пер. с англ. под ред. Л.А.Трофимовой. – СПб: Питер, 2001. – 384 с.: ил. – (Серия «Теория и практика менеджмента»). – 319 с.

– проект бюджета представляется в форме, позволяющей четко проследить связь между политикой государственных расходов и политическими целями правительства.

Перенос управленческих технологий из частного сектора в государственное управление уже достаточно длительное время применяется в работе государственных органов зарубежных стран. Так, в Великобритании каждое ведомство готовит Соглашения о государственных услугах, в Австралии – доклады о результатах деятельности (Performance reports), в Дании – Договоры о результатах деятельности[7].

Опыт США свидетельствует о том, что в этой стране реформа административной или публичной деятельности государственных органов осуществлялась на протяжении нескольких десятилетий. Основные этапы развития концепции и практики применения программно-целевого управления и бюджетирования заключались в использовании преимуществ методов составления бюджета на основе программно-целевого принципа (1949-1962), системы «планирование – программирование – бюджетирование» (1962-1971), управление по целям (1972-1975), планирование бюджета с нуля (1977-1981), бюджетирование, ориентированное на результаты (1993-1999). Интересны выводы, которые были сделаны после окончания первого этапа реформы государственного управления. Как отмечали аналитики, несмотря на несомненные успехи реформы «Performance Budget», на данном этапе не удалось адекватно увязать проблемы бюджетного программирования с эффективностью бюджетных расходов.

Причины, по их мнению, заключались в том, что не были выработаны единые принципы организации управления программами и отражения управленческих и иных косвенных расходов в бюджетной классификации.

Достигнутые успехи первого этапа американские исследователи связывали с тем, что внедрение принципов стратегического планирования стало, в первую очередь, важным средством для достижения стратегического мышления. Было акцентировано внимание на том, что для внедрения новой концепции управления необходимо сформировать у государственных чиновников новое стратегическое мышление. Речь идет о формировании осознанной творческой и предпринимательской культуры, которая отличает наиболее успешные организации от не столь успешных. Очень сложно переориентировать деятельность государственных служащих на получение конечных результатов, не имея ясного стратегического видения будущего и не обладая тем самым стратегическим мышлением, которое повышает шансы более информированного принятия решений и достижения поставленной цели. Тем самым можно сделать вывод, что для успешной реализации целей и задач, обозначенных в стратегическом плане, необходимо не столько его наличие, сколько убедительное и логическое обоснование его использования.

В существующей на сегодняшний день практике реализации стратегических планов и меморандумов государственных органов, осуществляемой в рамках проводимой в Казахстане административной реформы, обозначились определенные упущения, которые пока не позволяют говорить о сложившейся и эффективно функционирующей системе управления, ориентированной на результат. Для успеха стратегического планирования в системе государственного управления, по нашему мнению, в первую очередь требуется четкое понимание роли и ответственности каждого государственного служащего при формулировании задач и их реализации. Так называемое стратегическое мышление, о чем говорилось выше, по нашему мнению, в первую очередь определяется уровнем компетенции государственного служащего, способного предвидеть будущее. На самом деле успех стратегии в большей части зависит именно конкретных, рядовых

[7] “Performance Budgeting in OECD Countries” OECD, 2007, www.worldbank.org].

исполнителей, которые, по сути, должны знать, понимать и видеть смысл в стратегическом планировании. Но этого на самом деле будет невозможно достичь, пока руководящий топ-менеджмент не сформулирует миссию и видение организации и не обеспечит творческую атмосферу взаимного сотрудничества.

Проведенный рабочей группой мониторинг по итогам реализации стратегических планов министерств и ведомств за 2009 год показал, что исполнение заявленных госорганами позиций стало невозможным из-за большого числа целей и задач, которые были несогласованы между собой. Оценка достигнутого результата должна быть количественно измерима, отсутствие же количественного индикатора не позволило прийти к однозначному выводу о том, выполнены ли или не выполнены поставленные цели, обозначенные в стратегических планах министерств и ведомств. Суть процесса внедрения механизма стратегического планирования в государственных органах заключается в возможности увязать финансовое обеспечение с планируемыми задачами на конкретный финансовый период. При этом не должно быть дублирования одних и тех же задач в нескольких госорганах. Задачи, обозначенные в стратегических планах, должны быть согласованы с основными полномочиями и функциями госорганов. В связи с этим механизм межведомственного взаимодействия, взаимосвязи «центра» с местными исполнительными органами требует дальнейшего совершенствования.

Первый этап внедрения системы стратегического планирования в государственных органах Республики Казахстан показывает, что на втором этапе министерствам и ведомствам необходимо более тщательно подойти к определению количественных показателей и индикаторов развития, исключить те задачи, которые не входят в функции государственного органа. Следует иметь в виду, что успешной реализации стратегических планов, разрабатываемых государственными органами, способствует понимание единства организационного и экономического механизмов; использование преимуществ корпоративного управления при принятии решений; формирование стратегического мышления у государственных служащих, способствующего успешной реализации планов, нацеленных на будущую перспективу.

Список использованной литературы

1. Минцберг Г., Альстренд Б.А., Лэмпэл Дж. Школа стратегий.
2. Углубление административных реформ – это поручение правительства. Выступление Премьер-министра РК М.Каримова //Казахстанская правда. – 13 мая 2008.
3. Назарбаев Н.А. Казахстан-2030: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев: Послание Президента народу Казахстана. – Алматы: Білім, 1997.
4. Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 декабря 2007 года № 1297 «Концепция по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты».
5. Постановление Правительства Республики Казахстан от 16 февраля 2009 года № 152 «О стратегическом плане Министерства экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан на 2009-2011 годы».
6. Хасси Д. Стратегия планирования /Пер. с англ. под ред. Л.А.Трофимовой. – СПб: Питер, 2001. – 384 с.: ил. – (Серия «Теория и практика менеджмента»). – 319с.
7. “Performance Budgeting in OECD Countries” OECD, 2007, www.worldbank.org].
8. Шаженова Д.М. Концепция по внедрению системы государственного планирования, ориентированного на результаты, и задачи государственных органов РК по ее внедрению: Доклад на республиканском семинаре-совещании по системе БОР. – Астана, 2008.

К.Итибаев
аспирант факультета управления экономикой
Чешского аграрного университета в Праге

РЕИНЖИНИРИНГ БИЗНЕС-ПРОЦЕССОВ КАК ИНСТРУМЕНТ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ

This article describes main obstacles of re-engineering business processes project implementation in CIS countries and recommendations how to introduce properly optimal model of elaborated business processes in organization in order to raise effectiveness of management.

Проблема реинжиниринга в современных условиях остро стоит перед многими предприятиями стран СНГ. Устаревшая система управления организациями приводит к значительным финансовым потерям. Неумелое реформирование предприятий и организаций – признак отсутствия надлежащих навыков у их руководства.

Цель реинжиниринга бизнес-процессов – выживание в экстремальной ситуации. Он может дать:

- существенное сокращение издержек;
- базу для расширения бизнеса;
- переход на качественно новый технологический уровень;
- готовность к внедрению автоматизированных систем управления.

Увы, практика проведения радикальных преобразований в Кыргызстане пока не внушает оптимизма. Более половины проектов заканчиваются провалом. Последствия неудачных попыток реинжиниринга – впустую потраченные деньги и время, упущенные возможности и разрушенная структура организации.

Основные причины непоправимых сбоев при проведении радикальных изменений – плохая предварительная проработка проекта:

- В качестве объектов преобразований выбираются те бизнес-процессы, которые в принципе не могут дать ощутимого экономического эффекта после их реинжиниринга.
- Назначается такой «хозяин процесса», который не в состоянии последовательно и жестко выдерживать план-график работ.
- Рабочая команда недостаточно мотивирована конечным результатом работы.
- Не согласованы реальные требования клиентов и возможности поставщиков процесса.
- Ошибочно спроектирована технология нового бизнес-процесса.
- Выделены недостаточные ресурсы для проведения изменений или, что еще хуже, бюджет урезан на полпути.
- Нововведения просто непонятны рядовым сотрудникам.
- Эффект реинжиниринга неправильно измеряется или недостаточно ярко презентуется руководству и персоналу компании.
- Компания оказывается не в состоянии самостоятельно разработать необходимые методики и инструментальные средства на должном уровне.

Чаще всего компании, затеявшие у себя революцию, привлекают для поддержки изменений консалтинговые компании, которые уже имеют опыт в проведении подобных проектов и могут реально помочь избежать грубых ошибок.

В настоящее время для сложившихся подходов к исследованиям, ориентированным на бизнес-процессы (БП), нет устоявшегося определения бизнес-процесса. Встречающееся в литературе многообразие терминов, в большей мере, объясняется заимствованием из английского языка, а также малым сроком формирования чешскоязычной терминологии (например, можно встретить термин “деловой процесс” как синоним бизнес-процесса).
Стандарт IS0 15531-1 определяет процесс “как структурированный набор функций, охватывающий различные сущности предприятия и выполняемый ради единственной цели”. В отечественной литературе широко используется термин «технологический процесс», определяемый как: “...часть производственного процесса (или процесса проектирования, процесса закупок и т.д.), содержащая целенаправленные действия по изменению и (или) последующему определению состояния предмета труда” (ГОСТ 3.1109-82).

Анализ определений показывает, что бизнес-процессы характеризуются непрерывностью выполнения работ (функций или операций), их логической взаимосвязанностью, наличием на них спроса, т.е. существованием потребителей процесса, как внешних, так и внутренних. Можно утверждать, что бизнес-процессы описывают порядок реализации функций предприятия с учетом их причинно-следственных связей и фактора времени.

Наиболее часто рассматриваются административные бизнес-процессы управления, бизнес-процессы обмена информацией, материально-вещественные процессы преобразования ресурсов в продукты и услуги.

В ходе проведения анализа бизнес процессов необходимо подразделить на:
1) основные бизнес-процессы;
2) вспомогательные бизнес-процессы;
3) административно-управленческие.

К основным относят, прежде всего, те бизнес-процессы, которые создают стоимость (к примеру, производство, снабжение, логистика), т.е. процессы текущей деятельности предприятия, результатом которых является производство выходов, требуемых внешними потребителями.

К вспомогательным относят те бизнес-процессы, которые создают инфраструктуру предприятия (например, финансы, информационные технологии и т.д.), т.е. обеспечивающие эффективную реализацию основных бизнес-процессов.

Административно-управленческие бизнес-процессы служат для управления указанными процессами и связаны с взаимодействием людей.

Необходимо отметить, что бизнес-процессы, основанные на знаниях сотрудников, как правило, сложно формализуемы, и вследствие этого их трудно подвергнуть реорганизации. Если утеряно “know-how” бизнес-процесса (например, увольнение сотрудников), то это может означать “исчезновение” бизнес-процесса. К примеру, российский банковский сектор, имевший до 17 августа 1998 года достаточно прогрессивные технологии, уволив многих сотрудников, был вынужден предпринимать значительные усилия для восстановления отдельных направлений бизнеса.

Появлению концепции реинжиниринга бизнес-процессов предшествовали распространение системной технологии вмешательства (СТВ), теоретические исследования в области теории бизнес-процессов, внедрения информационных технологий, а также работы в области стратегического планирования и менеджмента, в частности, идеи П.Друкера о том, что в конце XX века в связи с революцией в информационных технологиях и интернационализацией бизнеса будут происходить принципиальные изменения в организациях, переориентация на потребителя.

В 1993 г. американские специалисты по менеджменту Майкл Хаммер и Джеймс Чампи сформулировали концепцию реинжиниринга бизнес-процессов. По их мнению, “реинжиниринг есть фундаментальное переосмысление и радикальное перепроектирование бизнес-процессов для достижения существенных улучшений в таких ключевых для современного бизнеса показателях результативности, как затраты, качество, уровень обслуживания и оперативность”[1]. Это есть метод совершенствования характеристик предприятия, который приводит к радикальным изменениям наряду с такими методами, как стратегическое планирование, управление изменениями, достижение тотального качества.

В табл.1 приведены развернутые определения реинжиниринга бизнес-процессов, используемые авторами в США, Швейцарии, Англии и России.

Таблица 1

Определение реинжиниринга бизнес-процессов

№ п/п	Автор и публикация	Определение реинжиниринга
1	2	3
1.	Johannson H., McHugh P., Pendlebury J., Weeler III. Business process reenginiring. Breakpoint strategies for market dominance, John Wiley & sons, inc. 1993	Способ достижения предприятием радикальных изменений в функционировании (изменения затрат, длительности цикла, качества и сервиса), использующий различные инструменты и технологии, рассматривающий процесс функционирования предприятия не как набор функций, а как набор взаимосвязанных, ориентированных на клиента основных бизнес-процессов.
2.	Manganelli R.L., Klein M.M. The reengineering habdbook: a step-by-step guide to business transformation. New-York, Amacom, 1994 P. 198	Быстрое и радикальное перепроектирование определяющих стратегию предприятия бизнес-процессов и систем, политики и поддерживающих эти бизнес-процессы организационных структур, в целях оптимизации рабочих потоков повышения производительности предприятия.
3.	http://www.brint.com/papers/bpr.htm (Йогеш Махолтра Редизайн бизнес-процессов: обзор, 1996)	Критический анализ и коренное перепроектирование существующих бизнес-процессов для достижения прорыва в производительности.
4.	http://www.dtic.mil/c3i/bprcd/5536.htm#section1 (библиотека электронного колледжа инновации процессов, 1997)	Систематический, организованный подход к достижению кардинальных измеримых изменений в эффективности, путем фундаментального пересмотра, переосмысления и

[1] Хаммер М., Чампи Дж. Реинжиниринг корпорации: манифест революции в бизнесе /Пер. с англ. – СПб.: СПбГУ, 1997. – 332 с.

		перепроектирования бизнес-процессов, используемых предприятием для выполнения своей миссии.
5.	Патюрель Р. Создание сетевых организационных структур // Проблемы теории и практики управления, 1997, № 3	Быстрое и радикальное реконструирование стратегических процедур производственного характера с целью оптимизации рабочих потоков и производительности
6.	Кондратьев В.В., Краснова В.Б. Реструктуризация управления компанией: 17-модульная программа “Управление развитием организации”. Модуль 6. –М.: Инфра-М, 2000	Целостное и системное моделирование и кардинальная реорганизация материальных, финансовых и информационных потоков, в результате чего упрощается организационная для менеджеров структура предприятия, перераспределяется и минимизируется использование различных ресурсов, сокращаются сроки реализации потребностей клиентов, повышается качество их обслуживания.
7.	Мазур И.И и др. Реструктуризация предприятий и компаний: Справочное пособие /Мазур И.И., Шапиро В.Д. и др., под общ. ред. И.И.Мазура. – М.: Высшая школа, 2000. 587 с.	Метод кардинальной перестройки бизнес-процессов в целях достижения качественно иного, более высокого уровня показателей производственно-хозяйственной деятельности предприятия

Определения, приведенные в хронологическом порядке, позволяют проследить эволюцию взглядов на РБП: от быстрого и радикального перепроектирования основных бизнес-процессов (работы 1993-1995 гг.) до систематизированного, организованного подхода к перепроектированию бизнес-процессов предприятия.

Следует отметить, что термин “реинжиниринг бизнес-процессов” вошел в широкое употребление только после выхода в 1993 году книги Хаммера и Чампи “Reengineering the corporation: a manifesto for business revolurion”.

В литературе также встречаются другие термины для описания перестройки бизнес-процессов. Так, T.Davenport использует термин “инновация процессов”, определяя как “существенное снижение стоимости процесса или сокращение времени, или значительное улучшение качества, гибкости, уровня обслуживания или других параметров бизнеса”.

Если обратиться к работам отечественных исследователей, то можно сделать вывод, что некоторые идеи РБП были изложены еще в 70-е годы. Так, в теории решения изобретательских задач (ТРИЗ), предлагаемой Г.С.Альтшуллером, существует принцип “вынесения”, заключающийся в том, что необходимо отделить от объекта “мешающую” часть (свойство) или, наоборот, – выделить единственно нужную часть (нужное свойство). Предлагается перестраивать работу уничтожением: “реконструируйте работы не автоматизацией, а упрощением или удалением”. Отечественным аналогом методологии реинжиниринга является дисциплина “Научная организация труда” (НОТ).

Информационные технологии рассматриваются как инструментарий реинжиниринга. В своей первой работе (1993 г.) Хаммер и Чампи отмечают: "…информационные технологии играют определяющую роль в реинжиниринге бизнеса, но их возможности легко неправильно истолковать. Современные передовые информационные технологии являются неотъемлемой частью любого реинжинирингового мероприятия, существенным конструктивным фактором его успеха, поскольку они *позволяют* проводить реинжиниринг...".

Сейчас наблюдается очень много работ по расширению аппарата теории РБП и, в частности, бизнес-процессов. Они ведутся в направлениях унификации представлений БП. Кроме того, стандартизация БП будет способствовать развитию тиражируемых бизнес-моделей. В настоящее время уже существуют модели-"прототипы" для бизнес-процессов, можно ожидать широкого распространения тиражируемых решений для бизнес-моделей.

Уникальный вариант бизнес-модели будет заменяться на усредненный, широко распространенный, позволяющий уменьшить стоимость внедрения и интеграции взаимодействующих бизнес-процессов. Это также следует считать усилением влияния информационных технологий на принципы организации бизнес-процессов. Чем более взаимосвязаны бизнес-процессы, тем более схожи бизнес-модели.

Таким образом, в качестве инструмента постановки бизнес-процессов предлагается использовать методологию SADT (Structured Analysis and Design Technique), относящуюся к классу наиболее распространенных CASE-средств (Computer-Aided System Engineering). Преимущество данной методологии перед аналогичными – в простоте ее осмысления различными классами специалистов и руководителей. Этому способствует интуитивно понятная графическая реализации бизнес-процессов и возможность применения данной методологии к решению задач разного уровня сложности.

Таблица 2

История развития методологий моделирования бизнес-процессов согласно стандартам управления качеством

Период	Методология моделирования бизнес-процессов	Методология (стандарты) управления качеством
40-60-е гг.	Появление алгоритмических языков описания	Национальные стандарты
60-е гг.	Появление методологии SADT (структруного анализа и проектирования)	Развитие стандартов в различных областях, в частности в области контроля качества продукции
70-80-е гг.	Появление методологий серии IDEF (IDEF0, IDEF3, IDEF1X), DFD, ERD	Принятие МС ИСО серии 9000 версии 1988 г.
90-е гг.	Появление методологий ARIS (архитектура интегрированных ИС), UML (универсальный язык модерилирования), методологий компаний Oracle, Baan, Rational и др.	Принятие МС ИСО серии 9000 версии 1994 г. (в стандартах закладываются основы процессного подхода)
2000 г.	Принятие МС ИСО серии 9000 версии 2000 г., четкое определение процессного подхода к управлению организацией	

Перейдем к классификации моделей реинжиниринга.

Целевая модель. На предприятии проводится целевой реинжиниринг, при котором бизнес-процессы полностью реорганизуются в соответствие с целями бизнеса. Движущей силой служит стремление получить преимущество, а не желание избежать расходов на старое и неэффективное решение.

Модель жизненного цикла. Реинжиниринг с использованием модели жизненного цикла является результатом стремления постоянно переоценивать существующие бизнес-процессы. При этом изменения происходят постепенно, основные бизнес-процессы остаются в целом нетронутыми, а лишь слегка видоизменяются, адаптируются к новым требованиям. Часто применяется автоматизация бизнес-процессов, основной упор делается на упрощение бизнес-процессов.

Кризисная модель. Проводится на предприятиях, находящихся на грани краха и желающих спасти свое положение. «Кризисный реинжиниринг применяется в организациях, у которых нет другого выхода»[2]. Организации, полагающиеся на кризисный реинжиниринг, обречены на регулярные кризисы, требующие реинжиниринга. В таких организациях господствует отношение “лучше всего оставить все как есть”. Поэтому энтропия постоянно нарастает до тех пор, пока не требуется предпринять действие. Поскольку реинжиниринг вынуждается определенной ситуацией, он часто проводится наспех и нерационально.
На практике чаще применяются все три модели: “...Кризисная ситуация инициирует реинжиниринг, руководство предприятия вырабатывает долгосрочную цель, которая обеспечит условия для начального проекта и серии последовательных усилий по реинжинирингу, направленных на достижение результата. Наконец, сама стратегическая цель будет неоднократно корректироваться в рамках жизненного цикла, при котором воображаемая модель регулярно сравнивается с реальной”[3].
Анализ проведенных проектов по реинжинирингу позволил выявить весьма узкий диапазон бизнес-процессов, обладающих наибольшим потенциалом к проведению реинжиниринговых мероприятий:

- бизнес-процессы выпуска и получения продукции;
- бизнес-процессы закупок;
- бизнес-процессы логистики;
- выполнение заказов;
- бизнес-процессы обработки счетов клиентов.

Как уже было отмечено, концепция РБП во многом опирается на системную технологию вмешательства. Это проявляется, прежде всего, в последовательности проведения реинжиниринговых мероприятий, предполагающих выполнение следующих этапов.

1. *Диагностика текущего состояния* предприятия в целях определения источника проблем. На этом этапе производится детальное описание бизнес-процессов. **В качестве исходной информации при проведении обследования служат** данные по организационно-штатной структуре предприятия, информация о принятых технологиях деятельности, результаты интервьюирования сотрудников предприятия, нормативно-справочная документация. В качестве инструментария широко используется программное обеспечение для моделирования деятельности предприятия. В этот этап называется обратным, или **ретроспективным инжинирингом.**
2. ***Формирование желаемого*** (с точки зрения будущего) *образа* предприятия. Определение требований к создаваемой модели предприятия, уточнение целей РБП исходя из стратегии предприятия, текущего состояния. **На этом этапе используются результаты интервьюирования руководителей предприятия, методики**

[2] Кулополос Т. Необходимость workflow: решения для реального бизнеса. Пер. с английского. М.:Весть-Метатехнология, 2000. - 341с.
[3] Кулополос Т. Необходимость workflow: решения для реального бизнеса. Пер. с английского. М.:Весть-Метатехнология, 2000. - 341с.

стратегического анализа (Kearns: market enviromental scanning, portfolio analysis, strategy design etc).

3. *Разработка новой модели.* Согласно идеологии РБП, предприятие следует подвергнуть радикальной перестройке, поэтому в разрабатываемой модели должны быть предложены действительно новые методы организации работы. Это этап так называемого прямого инжиниринга.
4. *Внедрение новой модели в хозяйственную реальность предприятия.* Самый сложный, зачастую полностью так и не реализованный этап реинжиниринговых мероприятий.

Аналитик в ходе поставновки бизнес-процессов должен руководствоваться показателями эффективности, которые помогут определить целесообразность того или иного бизнес-процесса, найти узкие места и составить количественную модель интерпретации бизнес-процессов. Нижеследующие показатели эффективности представлены в качестве примера, так как показатели эффективности должны исходить из целей компании и задачи ре-инжиниринга:

1. Количество производимой продукции и услуг, заданного качества за определенный интервал времени.
2. Количество потребителей продукции и услуг.
3. Число типовых операций, которые необходимо выполнять в единицу времени при производстве продукции.
4. Стоимость издержек производства продукции и реализации услуг.
5. Капитальные вложения, производство услуг.

При функциональном анализе применяются следующие критерии оценки бизнес-процессов:

1) стоимость и время выполнения БП;
2) дублирование и противоречивость выполнения отдельных задач БП;
3) степень загруженности сотрудников.

Список использованной литературы

1. Harrigton H.J. Bussiness process improvement: the breakthrogh strategy for total quality, productivity & competitives, McGraw-Hill, 1991
2. Хаммер М., Чампи Дж. “Reengineering the corporation: a manifesto for business revolution”. (Реинжиниринг корпораций: манифест революции в бизнесе /Пер. с англ. – СПб.: Изд-во СпбГУ, 1997.
3. Шеер А.В. Бизнес-процессы. Основные понятия. Теория. Методы /Пер. с англ. – М.: Весть-Метатехнология, 1999.
4. Медынский В.Г., Ильдеменов С.В. Реинжиниринг инновационного предпринимательства. – М.: Юнити, 1999.
5. Глоссарий Workflow management coalition (WfMC).
6. Ойхман Е.Г., Попов Э.В. Реинжиниринг бизнеса. – М.: Финансы и статистика, 1997.
7. Кондратьев В.В., Краснова В.Б. Реструктуризация управления компанией: 17-модульная программа для менеджеров “Управление развитием организации”. Модуль 6. – М.: Инфра-М, 2000.
8. Johannson H., McHugh P., Pendlebury J., Weeler III. Business process reenginiring. Breakpoint strategies for market dominance, John Wiley & sons, inc. 1993
9. Manganelli R.L., Klein M.M. The reengineering habdbook: a step-by-step guide to business transformation. New-York, Amacom, 1994 P. 198
10. http://www.brint.com/papers/bpr.htm (Йогеш Махолтра Редизайн бизнес-процессов: обзор, 1996)
11. http://www.dtic.mil/c3i/bprcd/5536.htm#section1 (библиотека электронного колледжа инновации процессов, 1997)
12. Патюрель Р. Создание сетевых организационных структур // Проблемы теории и практики управления. – 1997. – № 3..
13. Кондратьев В.В., Краснова В.Б. Реструктуризация управления компанией: 17-модульная программа “Управление развитием организации”. Модуль 6. – М.: Инфра-М, 2000.

Мазур И.И и др. Реструктуризация предприятий и компаний: Справочное пособие / Мазур И.И., Шапиро В.Д. и др.; Под общ. ред. И.И.Мазура. – М.: Высшая школа, 2000. – 587 с.

Л.Ф.Ахмедова
докт. филос. наук, Академия государственного управления
при Президенте Азербайджанской Республики

ИСТОРИЧЕСКАЯ ЭВОЛЮЦИЯ ОРАТОРСКОГО ИСКУССТВА И СОВРЕМЕННЫЕ РИТОРИЧЕСКИЕ ШКОЛЫ

In the modern world with its mighty means of the information the role of an oral live word - of public speech is rather considerable.
The changes occurring in our life, have introduced certain changes in sphere of speech dialogue. For today nobody can call in question importance and necessity of oratorical abilities. Multi-party system formation in Azerbaijan, building of originally democratic society provides professional mastering by oratorical skills.

В современном мире с его могучими техническими средствами информации роль устного живого слова – публичной речи – весьма значительна.

Изменения, происходящие в нашей жизни, привнесли определенные перемены в сферу речевого общения. На сегодняшний день никто не может подвергнуть сомнению важность и необходимость ораторских умений.

В наши дни риторика расширила сферу влияния, охватив разнообразные области общения – от публичного, официального, научного и делового до бытового, обиходного, как устного, так и письменного. В XX веке в теории и практике речи усилились тенденции культуры речи, стилистическая дифференциация, требования языковой нормы, чему способствовало возникновение и интенсивное развитие новых научных направлений: теории речи, общения, массовой коммуникации, социолингвистики, функциональной стилистики, грамматики и т.д.

По мнению исследователей, в настоящее время существует несколько концепций риторики: 1) неориторика Брюссельской школы (Х.Перельман, Л.Одьбрехт-Тытека), развивающая анализ логической аргументации в дискурсе; 2) американские исследования коммуникации как убеждения; 3) лингвистическая неориторика франко-бельгийской школы (группа «Мю»), исследующая литературность дискурса.

Неориторика (термин Х.Перельмана) создается усилиями представителей многих гуманитарных дисциплин (лингвистами, теоретиками литературы, логиками, философами).

В США популярны риторическая критика и методология. Искусство речи рассматривается в США как важная часть общего образования, как один из важных компонентов успеха в любой сфере деятельности. Риторика обучает идеям американизма как государственной политики и идеологии государства.

В 60-е годы риторика включалась в общую систему средств коммуникации – коммуникологию. «Индустрия коммуникации» нуждается в активных и умелых исполнителях, и риторика призвана их воспитать. Риторике оказываются подчиненными лингвистика, науковедение, информатика, социология.

В основе публичной речи – декларация всеобщего блага как главная этическая и социально-экономическая проблема.

Объем публикаций по практической и теоретической риторике в США огромен. Преподавание риторики входит обязательным предметом во все учебные программы на всех ступенях образования; издается огромное число руководств и учебников.

Системные исследования по риторике во Франции долгое время отсутствовали. Это обстоятельство связано с тем, что французская филология была антириторична. Показательна теория «шагреневой кожи»: «согласно последней, в рамках новых европейских риторик можно говорить лишь о «переводе» греко-латинского риторического канона на национальные языки». Такое представление ныне признано ошибочным.

Франция может считаться наиболее ярким продолжателем мастерства политического красноречия, причем в трех его вариантах:
а) красноречие, рожденное на баррикадах так называемой Великой французской революции;
б) парламентское красноречие, сложившееся в Национальном собрании в XIX веке;
в) дипломатическое общение.

В настоящее время во Франции риторика существует в рамках литературной семантики и лингвистики, во франкоязычном ареале (Франция, Бельгия) разрабатываются аргументативная риторика, неориторика (текст и его интерпретация).

Теория риторики в России получает развитие в 20-е годы XX века в связи с огромным интересом к практике ораторской, политической речи, митингового красноречия, охватившего широкие массы. Риторика рассматривается как искусство воздействия с помощью различных языковых средств.

В развитых странах, включая Россию, формируется современная риторика – rhetoricha nova. «Информационное общество несет новый стиль жизни и требует новой риторики». Она должна быть в высшей степени оперативной, обеспечивать умение ориентироваться в потоке жизни и в лабиринтах текстов, информации, уметь тонко понимать возможные смыслы высказываний, моментально реагировать. Если старая риторика определяла позицию автора и лишь учитывала личность слушающего (адресата), то современная риторика биполярна, диалогична, ситуативна, больше обращена к импровизации на основе максимальной готовности, моментальной ориентировки. Это требует огромного объема знаний, гибкого интеллекта, высочайшей языковой готовности.

Поэтому риторика опирается на высокий уровень владения языком (и языками) и культурой речи в широком понимании этого термина. Языковая культура, обогащенная риторическим опытом, современными теориями паралингвистики, дискурса, семиотики, прагматики языка, психологии речи, логики, подкрепленная артистизмом, призвана обеспечить формирование интеллектуально и нравственно совершенной личности.

Центры по изучению риторики работают в России – в Москве (МГУ, МПГУ, МПУ), в Перми, Екатеринбурге, Саратове, Волгограде, Красноярске. В январе 1997 года в Москве была проведена Первая Московская Всероссийская конференция по риторике. Создана Российская ассоциация исследователей, преподавателей и учителей риторики.

История ораторского искусства в Азербайджане при всех его традициях и своеобразии исследована мало. Между тем, этот материал нуждается в глубоком и объемном анализе.

Традиции современного ораторского искусства восходят к мусульманской духовной риторике и политическому красноречию, сложившемуся в начале XX века в период существования демократического государства Азербайджан в 1918-1920 годы. В истории мусульманского красноречия оратор-хатиб был равен поэту, дарование которого считалось «сверхчеловеческим, божественным». Наделенный этим качеством человек –

частица божественного разума. Хотя ораторское искусство не играло в общественной жизни на мусульманском Востоке той роли, какая отводилась ему в эллинистическом мире, тем не менее оно выработало свою систему средств воздействия, частично перенесенных и в современную ораторскую практику.

Риторика – единый концепт государственной идеологии. Ряд исследований посвящен стилистическому мастерству речей президентов.

К 75-летию выдающегося политического лидера XX века Гейдара Алиевича Алиева издательство «Мутарджим» выпустило сборник, посвященный роли Г.Алиева в истории русской культуры, включивший статьи о структуре его ораторского мастерства.

Г.А.Алиев не прошел никаких «филологических академий», где учат настоящему ораторскому искусству. Он прошел академию жизни, борьбы, терний времени и великих перестроек в общественно-политической жизни и выпестовал свою модель, свой образец красноречия: «Истинное красноречие не нуждается в науке красноречия, как истинная нравственность не нуждается в науке о нравственности», – сказал Блез Паскаль.

Высокая сила воздействия политического слова, вдохновенное, импровизированное обращение к человеческой массе характеризует риторику Гейдара Алиева. Немецкая пословица гласит: «Слова королей – короли слов».

Речь каждого политического лидера индивидуальна с точки зрения содержавшихся в ней средств выражения, композиции, общей структуры высказывания. Это может быть мягкое доверительное обращение, полное сердечной искренности, эмоционально насыщенное чувством уважения и любви к своим слушателям.

Любопытно, что по представлениям арабов ораторское мастерство переселялось в преемников.

Высокая сила воздействия политического слова свойственна и Президенту Азербайджанской Республики Ильхаму Гейдаровичу Алиеву.

К примеру, хотелось бы рассмотреть речь Президента Азербайджанской Республики Ильхама Гейдаровича Алиева, которая была произнесена на торжественной церемонии, посвященной 60-летию МГИМО, выпускником которой является Ильхам Алиев. Он единственный пока среди выпускников этого института Президент.

Прежде всего хочу подчеркнуть, что Ильхам Алиев – человек, владеющий несколькими языками, а русским, без преувеличения, блестяще. Об этом было сказано по окончанию речи ректором МГИМО Анатолием Торкуновым. Речь по традиции началась с обращения «Дорогие мгимовцы! Дорогие друзья!». Далее Президент охарактеризовал годы пребывания в институте как лучшее время своей молодости, становления, он отдал дань уважения своим учителям, которые вложили много сил в формирование будущих дипломатов. И.Алиев отметил, что в многонациональном коллективе МГИМО учились люди из разных стран и многие выпускники этого института работают сейчас в Азербайджане на самых ответственных государственных должностях. В речи было уделено внимание отношениям Азербайджана и России, строящиеся на взаимодействии и на двусторонней основе, в которых выявляются общие взгляды на мировые процессы, на актуальные проблемы современности и т.д.

Следует отметить, что речь И.Алиева не носила сугубо официального, церемониального характер. В ней было сказано много теплых слов о сокурсниках, друзьях. Ильхам Алиев был связан с МГИМО в течение 10 лет, был преподавателем этого института и продолжил те традиции, которые были заложены в нем с первых лет.

Стилистический анализ этой речи обнаруживает лучшие качества, свойственные азербайджанской ораторской школе: изящество, простоту и вместе с тем следование лучшим образцам ораторского искусства, в котором всегда выявляется интеллект, образование, образованность, владение нормами литературного языка.

Философ – «неориторическая личность», создатель культуры, ценностных суждений.

Главным понятием новой риторики является идея аудитории, так как убеждение возможно только через согласие аудитории, к которой обращена аргументация и которая может понять и оценить силу аргументов и принять участие в дискурсе.
Формирование многопартийной системы в Азербайджане, строительство подлинно демократического общества предусматривают профессиональное овладение ораторскими навыками.

Список использованной литературы

1. Львов М.Р. Риторика. Культура речи. – М.: Академия, 2003.
2. Грановская Л.М. Риторика. – Баку: Мутарджим, 2000.
3. Клюев Е.В. Риторика. – М.: ПРИОР, 1999.
4. Корнилова Е.Н. Риторика – искусство убеждать. – М.: УРАО, 1998.
5. Марченко О.И. Риторика как норма гуманитарной культуры. – М., 1995.
6. Михальская А.К. Основы риторики: Мысль и слово. – М., 1996.
7. Мурашов А.А. Основы педагогической риторики. – М., 1996.

ПОЛИТИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

А.М.Михненко
докт. ист. наук, профессор, Заслуженный деятель науки и техники Украины
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В УКРАИНЕ

This article current condition and tendencies in preventing of corruption in Ukraine

Сегодня нет такой страны, где бы коррупция была полностью искоренена. Ни одна из социально-политических и экономических систем не имела, не имеет и не может иметь полного иммунитета от коррупции. Коррупция может существовать долгое время даже в развитых демократических странах и в открытых рыночных экономиках. Отличие различных государств заключается не в наличии или отсутствии коррупции как таковой, а в ее масштабах, характере коррупционных проявлений, влиянии коррупции на экономические, политические, правовые и иные общественные процессы.

С одной стороны, коррупция характеризует основные процессы, происходящие в государстве и обществе, с другой – оказывает влияние на экономику, политику, право, идеологию, общественную психологию и т.д. В коррупции проявляется неэффективность власти, несовершенство наиболее важных государственных и общественных институтов. Так, председательствуя на заседании Национального антикоррупционного комитета, Президент Украины В.Ф. Янукович подчеркнул: "Борьба с коррупцией – жизненно необходимое дело общества, поскольку это явление угрожает национальной безопасности и конституционному строю в Украине".

Коррупция в Украине не противостоит формальной экономике, она существует в ней, выступая естественным и закономерным следствием легальных статусов хозяйствующих и управляющих субъектов. Это означает, что должностные лица отдельных государственных структур не просто обслуживают экономику, они принимают в ней участие, имея "свою долю" в экономике. Функционирование государственно-политической машины экономизированное, т.е. покорено по сути экономическим сознанием. Таким образом, в основе коррупционных отношений в Украине лежит возможность приватизировать любое общественное благо, даже приспособить и использовать закон для теневого оборота в собственных интересах. По разным оценкам, до 6,5 % от своих среднегодовых доходов предприниматели в Украине тратят на взятки должностным лицам. Эксперты Всемирного банка оценивают годовую сумму взяток в Украине на уровне двухмесячного торгового оборота страны.

Однако причину существования коррупции нельзя свести только к бюрократическим действиям государственных чиновников. Частные лица и предприниматели также стимулируют существование коррупции путем дачи взятки чиновнику с целью получения индивидуальных привилегий и конкурентных преимуществ, ведь институциональная зависимость предпринимателей от государственных чиновников в экономической деятельности в Украине еще очень велика.

Согласно данным исследования Киевского института проблем управления им.Горшенина, обнародованным в марте 2009 года, наиболее коррумпированными органами власти респонденты считают милицию (54 %), суды (46,5 %), местные органы власти (26,7 %), прокуратуру (24,1 %), таможню (22,4 %).

К наиболее распространенным в Украине коррупционным деяниям относится взяточничество. Значительное распространение получили подкуп лиц, уполномоченных на выполнение функций государства («коррупционный лоббизм»), а также выполнение государственными служащими незаконных, коррупционных по содержанию, посреднических функций в отношениях третьих лиц с органами государственной власти.

По мнению экспертов, причинами возникновения коррупции в Украине являются:

– Неравномерность развития рыночного хозяйства. Во время усиления кризисного состояния экономики такие негативные явления, как инфляция, безработица и т.д., становятся благоприятными условия для увеличения объемов теневой экономики. То есть при таких условиях уменьшается эффективность регулирующей роли государства, что приводит к росту коррумпированности;

– Расслоение общества на бедных и богатых. За счет государственного имущества обогатилась небольшая группа населения в Украине, которая имела непосредственный доступ к нему. Олигархами в Украине становятся через теневую приватизацию государственной собственности. Каждый человек хотел бы стать владельцем доли государственного имущества, но не каждый имел возможность приобщиться к нему через распорядителей. Большая часть населения является бедной, вынуждена выживать в сложных экономических условиях, когда полностью отсутствуют принципы социальной справедливости;

– Противоречие между быстро меняющимися условиями рыночного хозяйства и действующим законодательством. Пробелы, которые создаются благодаря такому противоречию, заполняются теневыми «правилам игры». Даже в высокоразвитых рыночных странах экономические процессы опережают действующее законодательство, поэтому совершенствование правовой базы должно иметь перманентный характер;

– Противоречие между законодательной и морально-этической нормами предпринимательства. Вообще законы, представленные интересами государства, должны иметь морально-этическую составляющую. Но из-за слабости восприятия современным предпринимателем такой составляющей он не всегда поддерживает государственные интересы, а иногда они находятся даже в противостоянии. Это и дает основания для выхода предпринимателей в «тень» путем взятки;

– Противоречия в политической системе, которые представлены властью и бизнесом. Известно, что сочетание власти и бизнеса – это олигархия, которая усиливает действие теневой экономики. Негативным следствием существования олигархии является не только лоббирование интересов бизнесменов во власти через принятие «нужных» им законов с целью создания благоприятных условий для их бизнеса, но и недополучение государственной казной значительных средств. А это, в свою очередь, не дает возможности государству выполнять свои прямые обязанности – решать социальные проблемы. Слабость политической власти – одна из причин существования коррупции;

– Потребность в выживании населения в сложных условиях становления рыночных отношений. Предприниматель, планируя начать свой бизнес, должен иметь стартовый капитал, которого, как правило, у него нет и он не может заработать, а это подталкивает к

использованию внеэкономических методов – через политическое влияние, через «своих» чиновников. Законопослушность как мировоззренческая ценность пока не стала естественным фактором для предпринимателя;

– Создание искусственного дефицита ресурсов. Такая ситуация приносит выгоду должностным лицам в виде взятки как необходимого инструмента для получения необходимых для производственной деятельности ресурсов;

– Промедление в принятии решения. Административные барьеры порождаются не только непрофессионализмом чиновников, но и искусственно создаются для получения контроля над предприятиями. Такие барьеры выталкивают предпринимателя в теневую экономику, поскольку формальные правила невозможно выполнять, потому что постоянно осуществляется контроль за предпринимательской деятельностью и предпринимаются соответствующие санкции. При таких условиях предприниматели вынуждены искать неформальную государственную защиту благодаря коррупционным отношениям. Результатом является то, что украинские предприниматели в своем большинстве уже не представляют своей экономической деятельности без взяточничества. Более того, внекоррупционные схемы в бизнесе, как правило, не жизнеспособны.

Последствиями коррупции в Украине на национальном и региональном уровнях являются следующие:

- подрыв социальной доверия к государственным институтам и к идее верховенства права;
- разрушение социальной морали и чувства справедливости у населения;
- препятствование функционированию рынка и деформация нормальных систем распределения;
- снижение общественной ответственности, усиление социальной напряженности в регионах, разочарование в эффективности государственной политики и т.д.

В свою очередь, в оценочном отчете группы государств Совета Европы по борьбе с коррупцией (GRECO) о состоянии борьбы с коррупцией в Украине отмечается:

– Украина воспринимается как страна, значительно пораженная коррупцией, при этом указанная проблема распространена практически во всем государстве и во всех государственных учреждениях, как на центральном, так и на местном уровнях. Коррупция является крупномасштабной проблемой. Доверие к публичным учреждениям, включая систему правосудия, является критически низким, и нет признаков улучшения ситуации. Коррупция не рассматривается как изолированная проблема в Украине, поскольку она поражает все общество. Текущий уровень коррупции представляет реальную угрозу принципам демократии и верховенства права. Ситуация осложняется тем, что в Украине существует общая потребность в укреплении демократических основ, законодательства и институтов.

– Реформы, направленные на борьбу против коррупции, должны, прежде всего, консолидировать демократические принципы, верховенство права и институциональные реформы. Это требует долгосрочного подхода, политической приверженности и создания механизма внедрения и содействия превентивным мерам, которые являются достаточно независимыми от незаконного вмешательства и помех, обусловленных борьбой за политическую власть. Прозрачность публичных учреждений имеет дальнейшем изменяться как общее важное мероприятие. Не менее важно то, что предупреждение коррупции не должно быть первостепенной задачей для правоохранительных и карательных органов, а скорее вопросом, к решению которого должны быть вовлечены все части общества.

– Правоохранительная система Украины состоит из нескольких органов, вовлеченных в расследование коррупционных правонарушений. Эта система не только является нечеткой относительно того, кто что делает, она также содержит риск дублирования действий и затрудняет проведение общей политики борьбы с коррупцией. Более того, отсутствует согласованная законодательная база коррупционных правонарушений. Законодательство об уголовном правосудии и процедура привлечения к административной ответственности за коррупционные деяния являются, на практике, трудной для применения многими привлеченными органами. Необходимы меры для повышения профессионализма правоохранительных органов. Более того, существует потребность в системе эффективного изъятия у нарушителей доходов, полученных преступным путем. Положительным является существование иммунитетов от правоохранительных мер и уголовного преследования только для ограниченного круга должностных лиц и по обоснованным основаниям. Однако иммунитеты не должны применяться в случае задержания чиновника на месте совершения преступления («inflagrante delicto»), а процедура лишения иммунитета должен быть оперативнее.

– Также необходимо продолжить реформирование прокуратуры, защитить ее от политического влияния и усилить ее роль в руководстве досудебным расследованием и преследованием. Это превратит прокуратуру в общего координатора коррупционных расследований. Кроме того, независимость, беспристрастность и профессиональность судей являются необходимыми предпосылками действенной судебной системы, поэтому требуются особые мероприятия в этом отношении. Восприятие судебной системы как коррупционной является серьезной проблемой, которую надо решать.

– Публичное управление сегодня представляет собой единение старых унаследованных качеств и современных принципов. Результатом является путаница в законодательстве и других правилах, которым часто недостает согласованной структуры, возникают многочисленные возможности для злоупотреблений. Общая законодательная основа для административной иерархии и процедур стала бы значительным достижением. Существует насущная потребность в реформировании государственной службы с целью усовершенствования процедур найма, продвижения и обучения персонала, предупреждения работы на государственной службе подверженных коррупции лиц и создания кодексов поведения / этики. Однако такие реформы должны распространяться на всех служащих публичного сектора. Внешний аудит, осуществляемой Счетной палатой, успешен, однако он охватывает только сферы, финансируемые государством. Органы местной власти не подпадают под внешний контроль, за исключением деятельности, финансируемой из государственного бюджета. Кроме того, недавние изменения в системе государственных закупок слишком противоречивы, поскольку смешивают процесс принятия решений с контролем и привлекают негосударственные структуры, не подотчетные государству.

– Юридические лица хорошо определены в законодательстве, и все они должны проходить процесс регистрации. Регистрационная система функционирует должным образом, и в центральном государственном реестре содержится адекватная и соответствующая информация о юридических лицах. Корпоративной ответственности не существует, однако Украина на пути к ее внедрению.

Несомненно, основной вклад в развитие коррупции внесло общее падение морали. Это падение началось до перестройки, оно было связано с разочарованием в коммунистических идеалах и усилением культа потребительства (а до того – разрушением религии). Собственно, сам коммунизм уже трактовался как потребительский рай, и основные претензии, высказанные к социалистическому строю, касались того, что он не мог обеспечить достойный уровень потребления. Удовлетворить

идеалистов "реальный социализм" тоже не мог, поскольку погряз в ежедневной лжи и геронтократии[1].

Главными факторами, которые снижают эффективность противодействия политической коррупции, по мнению экспертов Центра Разумкова, являются следующие:
• общая политическая ситуация в стране, инерция политического противостояния;
• нераздельность бизнеса и власти;
• несовершенство системы организации власти на конституционном уровне;
• отсутствие политической воли со стороны высших институтов власти;
• несовершенство законодательства;
• недостатки системы государственных институтов по противодействию коррупции;
• проявления политической коррупции в деятельности правоохранительных и судебных органов;
• недостаточность влияния институтов гражданского общества;
• общий уровень политической культуры государственной и политической элиты.

Особая опасность коррупции заключается в ее "системности", она поражает и приводит к необратимым изменениям весь государственный аппарат. Коррупция – одно из необходимых условий существования организованной преступности, сама во многом порождает ее. Существуя в симбиозе, эти два явления представляют наибольшую серьезную опасность для государства и общества. Борьба с ними крайне сложна, тем более что, твердо выбрав демократический путь развития, мы сознательно отказались от репрессивных инструментов подавления, присущих тоталитарным и авторитарным обществам. Очень серьезную проблему также представляет сформированное в большой части населения отношение к коррупции как к этически приемлемому способу решения своих личных проблем, причем у молодых людей это выражается сильнее, чем у пожилых.

Общая вера в коррупционность системы, согласно принципу, сформулированному социологом Уильямом Томасом[2], становится важным фактором воспроизводства коррупции и в будущем: «Если люди верят в реальность определения ситуации, которое дается ими самими, это определение имеет реальные последствия». Иными словами, вера в коррупционность системы накладывает глубокий отпечаток на ожидания граждан от представителей государства.

В период кризиса восприятие системы как коррупционной через описанный Томасом механизм самореализованных ожиданий способно иметь особенно серьезные последствия. Какой пассажир согласится, за исключением случаев крайней необходимости, летать самолетом компании с плохой репутацией? Тем самым у этого авиаперевозчика будет меньше пассажиров, а значит, и ресурсов для исправления ситуации. Так же и в экономике. Если инвесторы воспринимают систему как коррупционную, то кто будет вкладывать в нее деньги? Большинство будет выводить их, тем самым приближая кризис еще вчера здоровой по фундаментальным показателям финансовой системы. Инвестиции, наконец, зависят от субъективных оценок.

Таким образом, рост коррупции в современных условиях напрямую связан с дезорганизацией управления, ослаблением законности во всех сферах экономической и социальной жизни, контрольных и надзорных функций государства, ошибками высшего руководства государства при выборе стратегии и тактики рыночных преобразований, переоценкой возможностей рынка.

---

[1] Геронтократия – принцип управления, при котором власть принадлежит старейшим.
[2] Английский социолог. Вошел в историю благодаря сформулированной теореме об определении ситуации: "Если люди определяют ситуации как реальные, то они реальны по своим последствиям".

Опыт борьбы с коррупцией, как отечественный так и мировой, свидетельствует, что уничтожить ее полностью как общественное явление невозможно. Реальной целью антикоррупционной политики может быть уменьшение уровня и локализация коррупции в обществе, изменение ее характера, ограничение ее влияния на социально-политические и экономические процессы.

Список использованной литературы

1. Янукович В.Ф. Борьба с коррупцией – жизненно необходимое дело общества / В. Ф. Янукович. – [Электронный ресурс]: http://www.president.gov.ua/news/16974.html.
2. Предотвращение и противодействие коррупции: Учеб. пособие / Авт. кол.: А.М.Михненко (рук.авт.кол), Р.П.Марчук, А.М.Мудров и др.; Под ред. проф. А.М.Михненко. – М.: НАГУ, 2010. – 360 с.
3. Аналитический доклад Центра Разумкова // Национальная безопасность и оборона. – 2009. –№ 7.
4. Оценочный отчет по Украине / Утвержден GRECO на тридцать втором пленарном заседании (Страсбург, 19-23 марта 2007) – [Электронный ресурс]: http://www.minjust.gov.ua/files/GRECO_091107.doc
5. Месюк М.П. Органы государственной власти и институты гражданского общества в борьбе с коррупцией: проблемы взаимодействия / Месюк М.П., Савчук МП. // Бюллетень Министерства юстиции Украины. – 2010. – № 45. – С. 264-272.

А.Б.Элебаева
докт. филос. наук, профессор,
Академия управления при Президенте Кыргызской Республики

ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

In article the basic stages and features of modernization of political system of Kyrgyzstan are considered.

Общеизвестно, что составной частью процесса перехода от традиционного общества к современному является политическая модернизация. Содержание политической модернизации составляют качественные изменения политической системы: становление новых институтов власти и приспособление к изменившимся условиям существующих. Становление новых политических институтов – процесс долгий и мучительный.

В разных регионах мира происходят многообразные процессы политических трансформаций, связанные с переходом от недемократических форм правления к более демократическим. Третья волна демократизации отличается от предшествующих тем, что процесс перехода к демократии приобрел почти глобальный масштаб[1]. Политические изменения происходят в странах с неодинаковыми исходными данными и условиями.

Исследователи отмечают, что современные переходы в большинстве случаев не позволяют говорить о создании в их финале консолидированных демократий – часто они тормозятся или даже ведут к возрождению авторитарных порядков, подновленных псевдодемократической риторикой (как это происходит на постсоветском пространстве)[2].

Переходы от недемократических форм правления к демократическим в посткоммунистических странах отличаются большим разнообразием, и их невозможно свести к какой-либо модели. К тому же демократические транзиты не означают гарантированного перехода к демократии и ее консолидации.

Рассмотрим основные этапы эволюции формы правления и политического режима Кырыгзской Республики. Следует отметить, что периодизация постсоветской политической модернизации является объектом исследования в ряде работ кыргызстанских исследователей[3].

Первая фаза демократизации в Кыргызстане (1991-1993 гг.) характеризуется проведением конституционной реформы, реорганизации государственных институтов. Завершается эта фаза принятием в 1993 г. новой Конституции Кыргызской Республики.

Результатом распада СССР было образование Кыргызской Республики, принятие «Декларации о государственном суверенитете республики Кыргызстан» 15 декабря 1990 г., появились и начали функционировать новые политические институты. 24 октября 1990 г. на заседании Верховного Совета Киргизской ССР был принят Закон «Об учреждении поста Президента Киргизской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) Киргизской ССР. С этого времени начался переход к построению демократического государства и созданию новой системы государственного устройства.

---

[1] См. подробнее: Хантингтон С. Третья волна: демократизация в конце XX столетия. – М., 2003.
[2] Мельвиль А.Ю. Опыт теоретико-методологического синтеза структурного и процедурного подходов к демократическим транзитам // Полис. – 1998. – № 2. – С.7.
[3]См: Анарбеков А.Б. Политическая модернизация в Кыргызской Республике (1991-2008 гг.): Автореф. канд. дисс. – М., 2010.

Переход от недемократических форм правления к демократическим в Кыргызстане находится на первой стадии – стадии либерализации, в результате которой возникает так называемая «опекунская демократия» – режим с формально демократическими институтами. Режим может существовать достаточно долго, чему способствует целый ряд внутренних и внешних факторов.

Переход к следующему этапу демократизации – «пакту» (заключению соглашения между различными политическими силами) возможен при соблюдении ряда условий. Прежде всего, это последовательное проведение принципа разделения властей; строгое соблюдение законности, демократических процедур; свободная конкуренция потенциальных политических элит; гарантия и реализация политических прав и свобод[4].

Своеобразным показателем степени продвижения к демократии является роль и место законодательной ветви власти – парламента, который должен обеспечить представительство интересов всех групп населения.

С 1990 года периода введения поста Президента и избрания на этот пост А.Акаева полномочия Президента были ограничены Парламентом, и поэтому можно сделать вывод о том, что в Кыргызстане была избрана модель, близкая к парламентско-президентской системе.

Период 1991-1993 гг. был периодом противоборства между исполнительной и представительной ветвями власти, нейтрализации Компартии Кыргызстана, которая, несмотря на ограничение деятельности, после августовского путча была самой серьезной оппозиционной силой.

К 1993 г. в Кыргызстане сложились предпосылки для проведения конституционной реформы, реорганизации государственных институтов, формирования демократической системы. 5 мая 1993 г. на Сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан была принята новая Конституция.

В основу Конституции 1993 г. были положены принципы:

1) разделение власти на законодательную, исполнительную и судебную;
2) всенародное избрание главы государства – президента;
3) разделение государственной власти и местного самоуправления.

Принцип разделения властей означал, что законодательная, исполнительная и судебная власти «действуют самостоятельно, взаимодействуют друг с другом».

Конституция 1993 г. предоставила Президенту Кыргызской Республики довольно широкие полномочия: он является главой государства, гарантом незыблемости Конституции и единства государственной власти.

Конституция содержала ряд статей, характерных для полупрезидентской (премьер-президентской) республики: одновременно с Президентом существовал Премьер-министр, возглавляющий правительство; Президенту предоставлялось право:
а) назначить Премьер-министра и членов правительства с согласия Жогорку Кенеша (парламента); б) принимать по своей инициативе решение о досрочном сложении полномочий правительства с согласия Жогорку Кенеша; Президент мог выносить

[4] См. Харитонова О.Г. Генезис демократии (Попытка реконструкции транзитологических моделей) // Полис. – 1996. – № 5. – С. 71.

вопросы государственной жизни на референдум; Президент обладал правом распускать парламент по результатам общенародного референдума[5].

Некоторые отечественные политологи и аналитики полагают, что Конституция 1993 г. содержала больше принципов парламентаризма и была более демократичной, чем Конституция 2010 г. Между тем целый ряд статей Конституции 1993 г. указывал на отличие формы правления в Кыргызстане от премьер-президентской республики: Президенту Кыргызской Республики предоставлялось право освобождать от должности членов Правительства и руководителей административных ведомств (ст. 46, параграф 1, пункт 4), т.е. вопрос о смещении министров Президент мог решать единолично. Предоставление такого права Президенту означает, что режим не является премьер-президентским, ибо наличие такого права противоречит одному из главных критериев премьер-президентской системы – зависимости кабинета министров от парламента. Президент наделялся законодательными полномочиями. Ему предоставлялись следующие права: а) по собственной инициативе вносить законопроекты в Жогорку Кенеш; б) подписывать принятые Жогорку Кенешом законы или возвращать их в парламент для повторного рассмотрения (право «вето»); в) издавать указы, имеющие обязательную силу на всей территории страны, а также постановления и распоряжения.

Перечисленные особенности свидетельствуют о том, что Конституция 1993 г. наряду с парламентской формой создавала предпосылки для формирования в Кыргызстане президентской республики.

Конституция 1993 г. создала правовые предпосылки для относительно самостоятельного функционирования законодательной и исполнительной власти и достижения между ними баланса. Президент Кыргызской Республики не мог единолично управлять государством без поддержки Жогорку Кенеша. В подтверждение этого положения приведем ряд статей Конституции 1993 г. К ведению Жогорку Кенеша относились следующие вопросы: а) внесение изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики; б) принятие законов, внесение в них изменений и дополнений, а также контроль за их исполнением; в) определение основных направлений внутренней и внешней политики; г) утверждение республиканского бюджета и отчета о его исполнении; д) назначение выборов президента; е) вынесение вопросов государственной жизни на референдум; ж) избрание по представлению Президента Кыргызской Республики Председателей Конституционного, Верховного, Высшего Арбитражного суда, их заместителей; з) утверждение структуры правительства; дача согласия на назначение Премьер-министра и состава правительства; дача согласия на досрочное сложение полномочий Правительства. Жогорку Кенеш большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов на основании заключения Конституционного суда Кыргызской Республики мог отстранить от должности Президента за государственную измену и другие преступления.

Из краткого перечня полномочий Жогорку Кенеша следует, что без его согласия Президент не мог назначить Премьер-министра и состав правительства. Жогорку Кенеш, как и Президент, обладал правом вынесения вопросов государственной жизни на референдум. Контроль за работой правительства осуществляли Президент и Жогорку Кенеш. Согласно ст. 72, годовой отчет о работе правительства Премьер-министр представлял в Жогорку Кенеш. Кроме того, контроль за работой правительства парламент осуществлял через утверждение бюджета и отчета о его исполнении.

В случае если Президент по тем или иным причинам не мог исполнять свои обязанности, его полномочия переходили к Торага Жогорку Кенеша. Если же и Торага (спикер) не мог исполнять президентские полномочия, то только тогда они переходили к Премьер-министру до избрания нового президента.

[5] См. здесь и далее: Конституция Кыргызской Республики. – Б., 1993.

Таким образом, конструкция президентской власти в Кыргызской Республики (по Конституции 1993 г.) сочетала в себе признаки различных моделей института президентства: во-первых, признаки «чистой» президентской республики и, во-вторых, некоторые черты премьер-президентской системы (полупрезидентской). В Конституции 1993 г. были заложены правовые предпосылки для формирования в Кыргызстане демократического политического режима. Парламент (Жогорку Кенеш) играл существенную роль в определении структуры правительства, основных направлений внутренней и внешней политики.

С 1994 г. стала проявляться тенденция к усилению президентской власти и ослаблению власти Парламента. Курс на усиление президентской власти привел к противостоянию Президента и Парламента, которое завершилось роспуском Жогорку Кенеша в октябре 1994 г. и назначением досрочных парламентских выборов. Для того чтобы ослабить влияние Коммунистической партии и не допустить ее к власти, была введена мажоритарная избирательная система. 24 октября 1995 г. состоялись первые альтернативные выборы, и на пост президента был избран А.Акаев, набравший 73 % голосов.

В 1995-1996 гг. происходит окончательное оформление политического режима, соответствующего критериям авторитарного режима. Его отличительные особенности – доминирование исполнительной (точнее президентской) власти при слабом развитии демократических институтов, гражданского общества, что характерно для «формальной», «ограниченной демократии». Проведенный после президентских выборов 1995 г. референдум (10 февраля 1996 г.) значительно расширил полномочия Президента Кыргызской Республики и ограничил власть Парламента.

В Конституции 1996 г. Президент прямо не назван главой исполнительной власти (как в американской модели), но он тесно с ней связан. Президент определяет основные направления внешней и внутренней политики, осуществляет руководство внешней политикой. Ему предоставлены широкие полномочия в области кадровой политики: он назначает (с согласия Собрания народных представителей) Премьер-министра, членов правительства, руководителей административных ведомств, а также освобождает их от должности. Из этого следует, что Президент фактически формирует исполнительную власть. О тесной связи Президента с исполнительной властью свидетельствуют положения Конституции 1996 г. о том, что при невозможности осуществления Президентом своих обязанностей он вправе передавать полномочия Премьер-министру[6].

Премьер-министр, исполняющий обязанности Президента, не правомочен распускать Законодательное собрание или Собрание народных представителей, назначать референдум, прекращать полномочия правительства, а также вносить предложение об изменениях и дополнениях в Конституции Кыргызской Республики. (По Конституции 1993 г. Президент передавал свои полномочия спикеру парламента.)

В Конституции (1996 г.) усложнена процедура отрешения Президента от должности: Собрание народных представителей может отрешить его от должности только на основании выдвинутого Законодательным собранием обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Конституционного суда Кыргызской Республики.

Решение Законодательного собрания о выдвижении обвинения против Президента должно быть принято большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов. Однако в случае отрицательного заключения Конституционного суда по выдвинутому обвинению Президент распускает Законодательное собрание.

[6] См. здесь и далее: Конституция Кыргызской Республики. – Б., 1996.

Кроме того, постановление Собрания народных представителей об отрешении от должности Президента должно быть не позднее чем в двухмесячный срок после выдвижения обвинения. Если в этот срок решение не будет принято Собранием народных представителей, то обвинение считается отклоненным (ст.57, п.4).

Конституция (1996 г.) расширила законодательные полномочия Президента: он не только вносит в Жогорку Кенеш законопректы, издает указы, может отклонить принятые парламентом законы, но палаты Жогорку Кенеша могут делегировать ему свои законодательные полномочия на срок не более одного года. Законодательные полномочия переходят к Президенту в случае роспуска палат Жогорку Кенеша.

Анализ Конституции (1996 г.) позволяет сделать вывод о том, что в Кыргызстане были созданы правовые предпосылки для установления президентской формы правления. Господствующей тенденцией стала тенденция к утверждению авторитарного режима с элементами демократии.

Далее можно условно выделить ряд этапов постсоветского периода политической модернизации Кыргызстана. В первую очередь следует отметить период после так называемой «тюльпановой революции» 24 марта 2005 г., который характеризуется политической неопределенностью и надеждами на реформирование политической системы и баланса ветвей власти. Однако реальной модернизации политической системы в данный период не произошло. Более того, произошли изменения в сторону укрепления президентской формы правления, усиление политической клановости и сосредоточение власти в руках К.Бакиева и его окружения. Многие демократические завоевания в политической системе Кыргызстана были утрачены. В итоге 2010 г. в Кыргызской Республике сформировалась «суперпрезидентская» форма правления и квазидемократическая система политических институтов с элементами тоталитарной, командно-административной системы.

События 7 апреля 2010 г., последовавшая за ними Конституционная реформа создали возможности для демонтажа авторитарной системы, установления конкурентного демократического режима и дальнейших перспектив политической модернизации. Согласно новой Конституции, предусматривается установление в государстве парламентско-президентской формы правления. По образному выражению ее автора О. Текебаева, она установлена «по следующей формуле: сильный Жогорку Кенеш – президент-арбитр – сильное правительство – сильная независимая судебная власть – сильное гражданское общество и эффективный общественный контроль за деятельностью ветвей власти»[7].

В этих целях исключены из Конституции положения, которые были внесены в нее в результате конституционных реформ 1996-2007 годов и которые подвергались критике как внутри страны, так и со стороны международных организаций.

Основные положения новой Конституции предусматривают такие сдержки и противовесы, которые не допускают концентрации власти в одних руках. Полномочия главы государства кардинальным образом сокращены. Важнейшей функцией Президента в качестве главы государства становится обеспечение согласованного функционирования ветвей государственной власти. Он выступает арбитром, который в большинстве случаев будет оставаться над ситуацией и вне текущих взаимоотношений Правительства и Парламента. Президент олицетворяет единство народа и государственной власти (ст. 60). Причем глава государства может быть избран лишь на один шестилетний срок (ст. 61)[8].

---

[7] См.: Слово Кыргызстана. 30.04.10. – С. 9.

[8] См.: Декрет Временного Правительства КР. Специальный выпуск. Конституция КР. 19.05.10. – С. 4.

История дала Кыргызстану уникальный шанс реформирования политической системы государства и создания новых политических условий, которые могли бы создать реальные предпосылки для утверждения в стране парламентаризма.

Список использованной литературы

1. Анарбеков А.Б. Политическая модернизация в Кыргызской Республике (1991-2008 гг.): Автореф. канд. дисс. – М., 2010.
2. Мельвиль А.Ю. Опыт теоретико-методологического синтеза структурного и процедурного подходов к демократическим транзитам // Полис. – 1998. – № 2.
3. Хантингтон С. Третья волна: демократизация в конце XX столетия. – М., 2003.
4. Харитонова О.Г. Генезис демократии (Попытка реконструкции транзитологических моделей) // Полис. – 1996. – № 5.
5. Элебаева А.Б., Пухова М.Ф. Транзит в контексте политического развития современного Кыргызстана (1991-2006 гг.)//Центральная Азия и Кавказ. – № 2. (50)
6. Конституция Кыргызской Республики. – Б., 1993.
7. Конституция Кыргызской Республики. – Б., 1996.
8. Декрет Временного Правительства КР. Специальный выпуск. Конституция КР. 19.05.10.
9. Слово Кыргызстана. 30.04.10.

Б.М.Торогельдиева
канд. ист. наук, доцент кафедры социально-гуманитарных наук
Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ ГРАЖДАНСКОГО ТИПА В УСЛОВИЯХ ПОЛИТИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ КЫРГЫЗСТАНА

This article special features of formation of civil political culture in conditions of political modernization of Kyrgyzstan

Актуальность исследования проблем политической культуры гражданского типа очевидна в условиях современной действительности Кыргызстана, характеризующейся противоречивым и проблемным процессом развития гражданского общества и правового государства. Особое внимание к проблематике гражданской культуры в нашей стране определяется рядом обстоятельств. Это, прежде всего, развитие гражданского общества, массовая политизация общественной жизни и потребность в действенных механизмах регулирования общественных отношений. Сегодня ни один гражданин Кыргызстана не может чувствовать себя свободным от политики, особенно после апрельских и июньских событий 2010 г. Необходимость анализа процесса формирования политической культуры гражданского типа в республике также связана с тенденциями демократизации политической системы и ее институтов, переходом к парламентской республике и участием граждан в политических делах государства.

Опыт демократических государств показывает, что без повышения уровня политической культуры нельзя рассчитывать на последовательную демократизацию общества, обретение стабильности и управляемости во всех сферах общественной жизни. Политическая культура – это комплекс тех элементов общественного сознания и общей культуры, которые оказывают значительное влияние на формирование и развитие политических институтов, придают значимость и направление политическому процессу в целом и политическому поведению населения в частности.

Каждому конкретному обществу соответствует своеобразная базисная модель политической культуры, которая проявляется в специфических формах. В каждой стране взаимоотношения между государством и обществом складываются по-разному. Можно сказать, что сегодня Кыргызстан прошел значительный путь в продвижении демократических ценностей. Руководству республики в процессе политических реформ удалось создать основы формальных институтов демократии, но для заполнения их реальным содержанием, выработки новой гражданской политической культуры, являющейся движущейся силой развития институтов гражданского общества, видимо, потребуется определенное время.

Американский ученый Л.Пай считает, что именно политическая культура обеспечивает смысл, форму и предсказуемость политического процесса. Это понятие наглядно выявляет, что «традиции общества, дух его общественно-публичных институтов, эмоции и коллективный разум его членов, равно как и стиль, то есть действующий кодекс поведения его лидеров, – все это не случайные продукты истории, а взаимосвязанные части единого целого, образующие реальную цепь взаимоотношений»[1].

Политическая культура – это не просто особые ориентации на политическую систему. Сама структура политической культуры есть структура ориентаций. Американский

[1]Pye L.W. Introduction: Political Culture and Political Development // Political Culture and Political Development / Ed. L. Pay, S. Verba. – Princeton, 1965. – P. 7.

социолог У.Розенбаум пишет, что ориентации относительно политической системы суть базовые компоненты политической культуры[2].

Первая группа включает "ориентации режима", т.е. оценку основных институтов государственного управления (включая нормы, символы, действия официальных лиц), а также “входов” и “выходов” политической системы (режима) в целом (оценки различных требований к власти, ее решений и эффективности их реализации).

Вторая группа ориентации актора представляет "политические идентификации", включающие:

- его самоидентификацию с определенной нацией, этносом, социальной группой, государством, партией, городом, деревней, географическим регионом, историческими символами;
- отношение к “*другим*” в мире политики,
- политическую веру (т.е. убежденность в позитивных/негативных последствиях действий других социальных акторов);
- отношение к «правилам игры», которыми должен руководствоваться актор политических отношений и процессов;
- субъективные предпочтения доминирующего правопорядка;
- "политическое доверие" к группам (семья, коллектив, друзья), с которыми актор взаимодействует в ходе политического процесса, к которым он испытывает чувство привязанности, обязанности, долга, лояльности, дружбы, любви.

Третья группа ориентации охватывает ***"политическую компетентность",*** т.е. участие граждан в политической жизни и использование ими доступных средств обеспечения этого участия, оценку своей собственной активности и "политической эффективности", уверенность в способности реально влиять на институты власти, то есть речь идет о процессе формирования политической культуры гражданского общества.

В Кыргызстане с момента обретения независимости и начала демократических реформ возникает вопрос об участии гражданского общества в системе государственного управления. Процесс формирования гражданского общества в республике начался лишь после провозглашения независимого и суверенного Кыргызстана, когда в Конституции было прописано о строительстве демократической системы управления государством. Разрушение гражданского общества явилось одним из главных элементов советского тоталитаризма, характеризующегося способностью подавлять любые независимые действия во всех сферах. Советский тоталитарный режим был основан на невозможности построить независимые политические пространства, он противодействовал возникновению гражданского общества.

После распада Советского Союза наблюдался пересмотр позиций, взглядов, ценностей общества, но при этом ощущался вакуум в области воспитания гражданственности среди населения страны: было непонятно, какого гражданина следует воспитывать в условиях нового, независимого Кыргызстана. Политическая потребность в государственной идеологии в Кыргызстане ощущалась всегда.

После крушения коммунистической идеологии во всем постсоветском пространстве сложилась ситуация, которую специалисты стали называть идеологическим вакуумом. Но она продолжалась недолго. В Кыргызстане национально-патриотические идеи стали доминировать над коммунистическими, тем более либерально-демократическими, которые стали «насаждаться» через различные гранты и проекты.

[2] Rozenbaum W.A. Political Culture. Basic concepts in political science. –NY.: Praeger publ., 1975. – P. 6.

Как показывает опыт преобразований в обществах с переходными общественными отношениями, одним из важнейших условий стабилизации политической обстановки является выработка долговременной идейно-целевой доктрины, которой руководствуется государство в своей деятельности и которую условно можно назвать государственной идеологией. Являясь составной частью процесса развития национального самосознания народа, выработка государственной идеологии обеспечивает интеграцию государства и общества, целостность всей социальной системы[3]. В обществах, являющихся образцом демократии, функционируют укоренившиеся механизмы влияния граждан на власть и будущее государства. И достигается это тогда, когда реально учитывается общественное мнение как в повседневности, так и в процессе принятия важных для страны и общества решений. Признаком зрелости демократии также является способность гражданина защитить себя. Общество, государство, со своей стороны, должны гарантировать защиту прав и свобод гражданина.

В Кыргызстане в 1991 г. был принят закон «Об общественных объединениях», где было отражено отношения государства к гражданскому обществу как необходимому институту демократии. Сегодня в республике гражданский сектор, можно сказать, институционально выступает в лице неправительственных организаций (НПО), негосударственных средств массовой информации, объединения предпринимателей и бизнесменов, женских и молодежных общественных объединений, объединения мигрантов, профсоюзов, религиозных объединений, Ассамблеи народа Кыргызстана и других добровольных ассоциаций.

Неоспорима роль в республике неправительственных организаций, влияющих на процесс формирования политической культуры кыргызстанского гражданского общества. Историю становления неправительственного сектора (как институционально оформленной части гражданского общества) можно разделить на несколько периодов. Первый период (до середины 90-х гг.) – это массовое становление организаций и формирование институциональной среды (государственное регулирование, донорская помощь, поиск ниш для деятельности НПО и т.д.), второй (2-я половина 90-х) – институциональное и организационное становление общественных организаций, 3-й (первая половина 2000-х) – ***попытки развития партнерства между государством и сектором неправительственных организаций***, развитие организаций за пределами крупных городов [4].

Как видим, уже в 2000-х гг. идет поиск путей взаимодействия между государством и гражданским обществом, и это объяснялось ростом потенциала организаций гражданского общества. К этому времени создавались не только организации гражданского общества, но их сети и ассоциации. Например, была создана Коалиция за демократию и гражданское Ассоциация НПО и НКО[5], где общественные организации стали четче формировать свои задачи и общие сферы интересов.

Активизация политических сил и политической оппозиции неизбежно втягивали в орбиту своей деятельности и организации гражданского общества.

Государство было вынуждено реагировать в основном не через репрессивные меры, а через попытки кооптирования критиков в процессы, происходящие в системе государственного управления, в той мере, насколько это не противоречит основным интересам властных структур, и в то же время дает ощущение вовлеченности части организаций гражданского общества.

---

[3] Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. – М., 2004. – С. 307.

[4] Обзор истории становления и развития сектора неправительственных организаций в Кыргызстане. – Б., 2006. – С.33.

[5] http://www.ngo.kg/koalitsia.html

Ввиду обострившегося политического противостояния после Аксыйских событий 2002 г. руководство страны стало большой упор делать на видимое проявление вовлечения общественности в систему государственного управления, и это вылилось в использование принципа социальной мобилизации, в основе которого лежит признание важности общественного потенциала в развитии страны в целом и отдельных ее территорий. Объявление 2004 года годом социальной мобилизации и добросовестного управления было декларативным решением по акцентированию важности вовлечения общественности в дела государства, а также важности подотчетности государства. Однако дальше символического представления этот процесс практически не пошел. Все же это признание в основном подразумевало по большей части выполнение гражданским обществом важных социальных функций по предоставлению определенных услуг населению, которые государство уже не могло предоставлять. В какой-то мере признавая, что гражданское общество выполняет роль представителей народа, его включили в процесс создания комплексных основ развития (КОР), в основном, подразумевая участие в реализации, а также в мониторинге выполнения стратегии.

В 2004 г. правительства КР принимает постановление «Об утверждении Концепции сотрудничества между общественными объединениями, общественными фондами (неправительственными организациями) и органами государственной власти Кыргызской Республики»[6], где также декларативно предусматривалось участие граждан республики в принятии государственных решений. В 2006 г. был принят указ Президента от 11 мая 2006 г. (УП № 241) «О мерах по расширению, нормативному закреплению и внедрению в практику форм взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления и гражданского общества в Кыргызской Республике»[7], который также должен был способствовать активизации участия гражданского общества в процессе принятие решения. Указом президента Кыргызской Республики № 426 от 1 декабря 2008 года[8] был создан Организационный комитет по формированию Общественной палаты Кыргызской Республики. В Общественную палату вошли представители гражданского общества, деловых кругов, творческих объединений – всего 45 человек. Данный общественный орган должен был активизировать гражданскую позицию населения страны.

В 2009 г. были приняты поправки в закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», которые отражают существенные сдвиги в вопросе вовлечения общественности в процессы принятия решения в системе государственного управления, по крайней мере, в вопросах законотворчества как одной из основных сфер системы государственного управления. Но все эти указы так и не заработали в свое время в силу отсутствия интереса со стороны государственных органов в его реализации. Согласно индикаторам управления Института Мирового банка за 2008 год у Кыргызстана лучшие показатели по качеству законов (42 из 100) и худшие по верховенству закона (8 из 100)[9].

Сегодня Кыргызстан переживает исторический период перехода к парламентской республике, когда роль гражданского общества, можно сказать, и велика, и ответственна.

---

[6] Постановление правительства КР «Об утверждении Концепции сотрудничества между общественными объединениями, общественными фондами (неправительственными организациями) и органами государственной власти КР» 25 марта 2004 N 200// См.:Интернет-сайт: www/toktom/kg

[7] Указ Президента от 11 мая 2006 г. (УП № 241) «О мерах по расширению, нормативному закреплению и внедрению в практику форм взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления и гражданского общества в Кыргызской Республике»// См.:Интернет-сайт: www/toktom/kg

[8] Указ Президента Кыргызской республики «Об Общественной палате Кыргызской Республики» //Нормативные акты Кыргызской Республики.2008, № 50. – С. 4–7

[9] Институт Мирового банка. Всемирные индикаторы управления за 2008 г. //http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGIDataTables.pdf

Учитывая необходимость дальнейшего расширения взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества, был принят Указ Президента Кыргызской Республики «О совершенствовании взаимодействия органов государственного управления с гражданским обществом» от 29 сентября 2010 г.[10].

В Указе говорится, что в целях дальнейшего расширения, нормативного закрепления и внедрения в практику форм взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества (общественных объединений, ассоциаций, союзов и др.) в Кыргызской Республике, а также обеспечения прозрачности процедур принятия решений и их реализации с учетом интересов общественности постановляет:

1.Считать одним из приоритетных направлений деятельности органов государственного управления и местного самоуправления внедрение долгосрочных устойчивых механизмов взаимодействия власти и гражданского общества в процессах принятия и реализации решений, а также создание условий для реализации гражданских инициатив.

2.Установить, что в целях согласованного взаимодействия с общественностью при государственных органах создаются общественные наблюдательные советы (далее – советы), с включением в их составы представителей гражданского общества, научных кругов, бизнес-ассоциаций, профессиональных и отраслевых союзов, экспертного сообщества из сфер, соприкасающихся с деятельностью государственного органа.

В этой связи при государственных органах республики создаются общественные наблюдательные советы (далее – советы), состоящие из представителей гражданского общества, научных кругов, бизнес-ассоциаций, профессиональных и отраслевых союзов, экспертного сообщества из сфер, соприкасающихся с деятельностью государственного органа. Основными задачами советов являются выдвижение и обсуждение общественных инициатив, связанных с деятельностью государственного органа и направленных на отраслевое развитие; содействие государственному органу в разработке и повышении качества решений, имеющих общественно-значимый и стратегический характер; осуществление общественного мониторинга и контроля эффективности реализации принятых государственным органом решений; оценка эффективности государственных услуг, оказываемых соответствующим государственным органом; осуществление общественного контроля за прозрачностью и эффективностью использования бюджетных средств, а также средств специального счета и грантов, выделенных донорами.

Указом Президента определены пилотные государственные органы, при которых создаются советы: Министерство сельского хозяйства КР, Министерство природных ресурсов КР, Министерство транспорта и коммуникаций КР, Министерство образования и науки КР, Министерство здравоохранения КР, Министерство по делам молодежи КР, Государственное агентство охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве КР, Государственное агентство архитектуры и строительства при Правительстве КР, Государственная налоговая служба при Правительстве КР, Государственная таможенная служба при Правительстве КР.

Президент Кыргызской Республики Р.Отунбаева на встрече с членами общественных наблюдательных советов при государственных органах республики 23 ноября 2010 г. отметила, что народ, налогоплательщики в республике имеют право знать, куда направляются и как используются бюджетные деньги, а также финансы, поступающие по

[10] http://www.kyrgyz-el.kg 29.09.10

линии международной помощи. Мы должны обеспечить прозрачность и открытость расходования государственных средств. Общественные наблюдательные советы призваны оказать содействие достижению прозрачности деятельности государственных органов, налаживанию их обратной связи с широкими слоями общественности для оценки качества предоставляемых ими услуг и выполнения других функций[11].

Для более глубокого и систематического вовлечения гражданского общества в процессы принятия государственных решений необходим рост профессионального потенциала и политической компетентности граждан страны, который требуется, когда обсуждаются и принимаются достаточно сложные вопросы государственной политики.

Таким образом, на наш взгляд, для конструктивного диалога власти и гражданского общества как основной инструмент необходимо разработать государственную Программу развития политической культуры и гражданского образования в Кыргызстане, как это практикуется в странах СНГ.

В формировании и развитии политической культуры гражданского типа необходимо скоординировать усилия всех субъектов процесса: органов государственной власти, системы образования, СМИ, местного самоуправления, политических партий, неправительственных организаций, научной общественности.

Исключительно важно, чтобы в основу Программы развития политической культуры и гражданского образования населения Кыргызстана были заложены национальные интересы в обеспечении условий стабильного и эффективного социально-экономического развития Кыргызстана. В числе важнейших из них можно назвать:

- стабильное позитивное развитие политических процессов в республике,
- информированность граждан о функциях органов государственной власти и местного самоуправления и компетентность во взаимодействии с ними,
- формирование системы гражданского образования, ответственной и активной гражданской позиции,
- высокий уровень сознательного участия граждан в выборах,
- активное участие граждан в решении проблем местных сообществ,
- использование гражданами конструктивных форм решения социально-экономических и политических проблем.

Разработка и реализация системы мер по развитию политической культуры и гражданского образования населения является комплексной задачей, что невозможно без системного взаимодействия, координации усилий государственных и общественных, образовательных и просветительских структур.

Политическая культура включает в себя и уровень профессионализации политической деятельности, т.е. количество подготовленных политических кадров (депутатов различных уровней, государственных и муниципальных служащих, организаторов политических процессов и др.), политическую и правовую грамотность населения, наличие соответствующих аналитических и экспертных центров, уровень осведомлнности граждан о деятельности органов власти, политическую толерантность, правовое сознание. Так, в программах дополнительного образования государственных служащих знания о политической культуре должны стать их составной частью.

Весьма важным для формирования политической культуры является также деятельность средств массовой информации. Практика последних лет позволяет констатировать усиливающуюся зависимость национальной безопасности и политической стабильности в

[11] http://www.kyrgyz-el.kg 23 ноября 2010 г.

Кыргызстане от характера и интенсивности информационного обмена между гражданами и властью, политическими институтами и институтами гражданского общества. Этот обмен опосредуется и стимулируется развитой системой массовых коммуникаций, в которых ключевую, системообразующую роль играют средства массовой коммуникации. Именно они позволяют сделать политику более прозрачной и предсказуемой для большинства населения, выступая основным источником ценностей и норм политической культуры для граждан, стимулируя индивидуальную и групповую политическую активность. Подобное воздействие средств массовой коммуникации на сознание, интересы и поведение граждан, при незаданности его результата, ставит под вопрос возможности государства и общества обеспечить формирование желаемого типа политической культуры у представителей тех социальных групп, в чьей политической лояльности и предсказуемости они заинтересованы.

Важную роль в формировании политических ориентаций играет современное телевидение. Воздействие телевидения на массовое сознание граждан особенно велико во время избирательных кампаний, переломных политико-исторических событий. Прошедшие парламентские выборы (2010) подтвердили ведущую роль телевидения в формировании политических ориентаций избирателей, политического имиджа кандидатов и партий. Весьма существенным представляется анализ содержательной деятельности телевидения. Для граждан Кыргызстана имеет существенное значение не только общая политическая направленность деятельности СМИ, но и ее духовно-нравственные основы, степень их свободы и демократизма.

Список использованной литературы

1. Алмонд Г., Верба С. Гражданская культура. Политические установки и демократии пяти наций. – Антология мировой политической мысли. – Т.2. – М., 1997.
2. Гаджиев К.С. Политическая культура: теория и национальные модели. – М., 1994.
3. Сектор НПО в цифрах и фактах [По результатам анкетирования лидеров НПО Кыргызской Республики] / Ассоциация центров поддержки гражданского общества. – Бишкек, 2006.
4. Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. – М., 2004. – С. 307.
5. Обзор истории становления и развития сектора неправительственных организаций в Кыргызстане. – Б., 2006.
6. Торогельдиева Б.М. Политическая культура кыргызского народа: формирование, состояние и перспективы. – Б.: Турар, 2008.
7. Pye L.W. Introduction: Political Culture and Political Development // Political Culture and Political Development / Ed. L. Pay, S. Verba. – Princeton, 1965. – P. 7.
8. Rozenbaum W.A. Political Culture. Basic concepts in political science. –NY.: Praeger publ., 1975. – P. 6.

А.К.Бектанова
канд. полит. наук, доцент,
Академия управления при Президенте Кыргызской Республики

ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ В КЫРГЫЗСТАНЕ

The article is devoted to problems of political modernization in Kyrgyzstan and making conclusion that the main goal of modernization in Kyrgyzstan is to create modern state and developed civil sector based on value of rationalism.

Глобализация и связанные с ней социально-политические и экономические процессы выводят проблему модернизации традиционных обществ в число важнейших проблем в политической науке. Данная проблема стала ведущей для постсоветских республик после распада СССР и обретения ими независимости. Проблема модернизации напрямую затрагивает регион Центральной Азии в целом и Кыргызстан в частности. Центральноазиатские государства находятся в состоянии выбора путей дальнейшего развития, и этот выбор тесно связан с моделью модернизации, которой будет отдано предпочтение.

Мировой опыт, основанный на реальных результатах многочисленных попыток осуществления переходных преобразований, позволил выработать и скорректировать некоторые наиболее общие стандарты в организации экономики, политики, социальных отношений, культурной сферы, которые ложатся в основу необходимых целей модернизации.

К таким универсальным требованиям в социальной сфере следует отнести формирование открытой дифференцированной социальной структуры с неограниченной мобильностью населения. В области политики – это соблюдение прав человека, плюралистическая система организации и функционирования власти, рост политических коммуникаций, консенсусная технология выработки и реализации управленческих решений, создание саморегулирующих механизмов взаимодействия между политической системой и обществом, принцип действия которых основан на системе обратных связей. В сфере экономики к основным критериям модернизации следует отнести увеличение затрат на образование, рост роли науки в рационализации экономических отношений, товарно-денежные регуляторы производства.[1]

Таким образом, полноценная модернизация страны включает в себя преобразование нескольких элементов: экономики, массового сознания, социального и политического пространства. Причем, прежде всего, необходимо изменение политического пространства, политического сознания населения страны и, что главное, элиты, так как именно ее волевые решения, оформленные в виде нормативных актов и законов, влияют на развитие остальных пространств. И в этом плане именно политическая модернизация является определяющей в процессе модернизации страны в целом.

Под политической модернизацией в настоящее время понимается возрастание способности политической системы адаптироваться к новым образцам социальных целей и создавать новые виды институтов, обеспечивающих развитие социальной системы. Этот процесс обусловлен как объективными (социально-экономическими и культурными), так и субъективными (способность политического руководства

[1] Побережников И.В. Модернизация: определение понятия, параметры и критерии: http://www.mmj.ru/history_theory/article=112.html

осуществить более или менее эффективное изменение политической системы) факторами.

В процессе политической модернизации происходит как становление новых, так и эволюция уже существующих политических институтов, находящихся в сложном динамическом взаимодействии. При этом объективно необходимо, с одной стороны, сохранить политическую стабильность как важное условие общественного развития в целом и, с другой стороны, расширять возможности и формы политического участия различных слоев населения в происходящих изменениях.

Выделяют следующие цели политической модернизации: создание новых политических институтов для решения постоянно расширяющегося круга социальных и экономических проблем; изменение политических ориентаций элиты и лидеров на открытую борьбу; формирование рациональной бюрократии.

В мировой науке тема политической модернизации не нова. В западной политической науке теория модернизации первоначально возникла в США, новые стимулы для своего развития получила в 1950-1960 гг. в связи с освобождением целого ряда государств «третьего мира» от колониального господства и возникшими перед ними трудностями дальнейшего развития. О модернизации писали С.Блэк, Ш.Эйзенштадт, С.Хантингтон, Д.Аптер, Э.Шилс, Л.Пай и другие исследователи [2].

Вырабатывая после второй мировой войны методы защиты своих национальных интересов в «третьем мире», США встали перед необходимостью осмысления перспектив развития освободившихся стран, передачи им своего опыта и методов, с помощью которых развивающиеся страны могли бы стабилизировать у себя политическую и экономическую ситуацию, осуществить необходимые реформы и преобразования, превратиться в социально и политически стабильные, экономически развитые государства с предсказуемой внутренней и внешней политикой, стать надежными политическими и экономическими партнерами.

Однако со временем концепция политической модернизации превратилась в обоснование некой общей модели глобального процесса цивилизации, суть которой в описании характера и направления перехода от традиционного к рациональному обществу в результате научно-технического прогресса, социально-структурных изменений, преобразования нормативных и ценностных систем. Политическая модернизация является составной и неотъемлемой частью общего процесса модернизации – без определенных изменений во властной и политической сфере невозможно обеспечить ускоренное развитие экономики, сферы образования и науки, но, в свою очередь, интенсивное развитие новых экономических отношений и гражданской культуры требует изменения политических институтов. При этом в тех странах, где модернизация осуществлялась в рамках спонтанной и органичной модели (Западная Европа и Северная Америка), экономические и культурные изменения (развитие капиталистических отношений в недрах феодализма и религиозная Реформация) предшествовали политическим (буржуазные революции, слом системы абсолютизма и переход к конституционному правлению). В странах же, где модернизация имела догоняющий, авторитарный либо частичный характер (страны «Второго» и «Третьего мира»), изменения в политике и сфере власти, в сознании правящей элиты предшествовали

---

[2] Black C. The Dynamics of Modernization. A Study in Comporative History. N.Y.:Harper Colophon Books,1975;, Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. – М.: Политика, 2001; Эйзенштадт Ш. Новая парадигма модернизации // Сравнительное изучение цивилизаций: Хрестоматия /Сост. Б.С. Ерасов. – М.: Аспект Пресс, 1998; Пай Л. Аспекты политического развития: Аналитическое исследование. – М.: Книга, 1997.

широкомасштабным экономическим и культурным изменениям (реформы основоположника современного турецкого государства Кемаля Ататюрка в 20-40-х гг., «белая революция» шаха Резы Пехлеви в 60-70-х гг. в Иране, преобразования, начатые лидером КПК Дэн Сяопином в 70-е гг. и продолжающиеся по сей день в Китае).

Нынешний период развития постсоветского пространства можно сравнить с переходом от традиционного общества к современному во многих странах Азии, Африки, Латинской Америки. Еще недавно его переживали и в некоторых частях Европы: Пиренейский полуостров, Греция, значительная часть Восточной Европы до второй мировой войны. Он характеризуется политической нестабильностью, частыми сменами власти при относительной неизменности авторитарного характера правления. Периоды сравнительно большей демократии сменялись анархией и захватом власти военными либо другими сторонниками «порядка». Социальная основа при этом была всегда одна – союз бюрократии и крупного бизнеса.

Постсоветский Кыргызстан – яркий пример прохождения страной такого этапа развития.

В результате распада СССР в бывших советских республиках к власти пришли группировки, которые в разных пропорциях состояли из старой номенклатуры и представителей оппозиционно настроенной «демократической» общественности.

Где-то номенклатура сохранилась практически в неизменном виде (Казахстан, Туркмения, Узбекистан). Где-то власть полностью получили «демократы» (Армения, Грузия, Латвия, Эстония). Где-то удалось достичь компромисса (Белоруссия, Кыргызстан, Россия, Украина). Общим было то, что представители новой власти везде подхватили популярные «демократические» лозунги, однако режимы, созданные как представителями старой номенклатуры, так и оппозиции, значительно отличались от западных образцов. Причина в том, что и те, и другие были продуктом советской политической культуры. Сходство базировалось на общем представлении о власти: мы ускоренно строим нормальное «цивилизованное» общество, а всякие там формальные процедуры и разговоры о легитимности действий только на руку врагам и противникам, которые мешают нам и, следовательно, стране.

Вера в возможность немедленно создать на месте советского тоталитаризма общество западного типа привела к распаду территорий, гражданским войнам, национальным конфликтам и многочисленным жертвам, но от предсказанного авторитаризма уйти все равно не удалось.

По мнению некоторых ученых, на данном этапе выхода из тоталитарной системы авторитаризм неизбежен. Об этом писали многие российские мыслители, в частности Иван Ильин и Александр Солженицын. Известный американский политолог С.Хантингтон считает, что для модернизируемых государств необходим «крепкий» политический режим с легитимной правящей партией, способной сдерживать тенденцию к дестабилизации. Таким образом, Хантингтон делает упор на организованность, порядок, авторитарные методы правления. Именно эти средства приспособления политического режима к изменяющейся обстановке предполагают компетентное политическое руководство, сильную государственную бюрократию, возможность поэтапной структурализации реформ, своевременность начала преобразований и другие необходимые средства и действия, ведущие к позитивным результатам модернизации.

Модернизационные процессы в Кыргызстане начались после провозглашения им в 1991 г. суверенитета. К середине 90-х годов как в СНГ, так и в западных странах Кыргызстан воспринимался как наиболее продвинутая с точки зрения развития демократии страна

центральноазиатского региона. В Кыргызстане появились независимые СМИ, которые могли критиковать власть. Появились оппозиционно настроенные политические партии, которые всю свою деятельность направили на создание альтернативного пути развития Кыргызстана. Основной парадигмой развития были выбраны рыночная экономика и демократия со свойственными ей процедурами. Было предпринято много усилий для утверждения в стране западных демократических ценностей. Процесс политической модернизации по образцу развитых стран Запада активно поддерживался этими странами и являлся официально признанной политикой. Но слепое подражание западным образцам без учета специфики и внутренних тенденций развития Кыргызстана привели к тому, что демократия в стране существовала в основном декларативно. Реальной, подлинной демократии не было. Основной костяк властной элиты в стране представлял по-прежнему класс номенклатуры из прежнего социалистического общества.

Со временем демократические процессы стали потихоньку свертываться. В результате множества референдумов по внесению изменений в Конституцию президент сосредоточил в своих руках полномочия, которые в нормально функционирующих демократических странах принадлежат парламенту, правительству и судам.

Начался спад экономики. Вся система социальных, политических и экономических отношений была пронизана коррупцией, семейственностью, трайбализмом и клановостью. Общественный строй, сформировавшийся в Кыргызстане к марту 2005 года, отличался ярко выраженным неравенством распределения власти и собственности, отсутствием социальных связей между группами населения, системы общественного контроля над деятельностью президента, его окружения и официальных властей. При этом в стране отсутствовала эффективная система управления, что проявлялось в слабости центральной власти и органов правопорядка.

Все эти и связанные с ними тенденции свидетельствуют о нарастании регрессивных закономерностей в жизни государства и общества, которые вели не к модернизации, а скорее к традиционализации, примитивизации и даже архаизации экономики и социальной структуры Кыргызстана.

Эти процессы привели к так называемой революции Тюльпанов, происшедшей 24 марта 2005 года.

Однако кардинальных изменений политической системы и реальной ее модернизации не произошло. Хотя к власти пришли новые люди, методы управления остались теми же. Как пишет известный кыргызстанский политолог Н.Омаров, это была «цветная революция», но организованная или без учета традиций киргизского общества или измененная этими традициями. Об этом говорит и схожесть структуры событий в Киргизии и других странах, схожесть методик и результатов. Но в любом случае политическая традиция оказалась сильнее политических технологий, и новый режим начал копировать существовавшую ранее систему политического устройства, коммуникаций и взглядов, лишь расширив численность политической элиты[3].

К 2008 году в Кыргызской Республике были сформированы президентская форма правления и квазидемократическая система политических институтов, несущих на себе идеологию и функции командно-административного режима. В то же время заметную роль в политической жизни Кыргызстана играла оппозиция, которая была одной из самых сильных и деятельных среди стран центральноазиатского региона. Именно силами оппозиции и гражданского общества была произведена смена политической власти в

[3] Омаров Н. Государства Центральной Азии в эпоху глобализации: поиски стратегии развития. – Б., 2008. – С.87.

марте 2005 г. И вновь оппозиция заставляла официальные власти предпринимать определенные меры для демократизации общества.

Одной из таких мер стал провозглашенный К.Бакиевым «Курс на обновление страны», в котором он предлагал «систему мер и конкретные механизмы противодействия тенденциям авторитаризма»[4]. Программа была направлена на достижение четырех важнейших целей: 1. Создание условий для реальной многопартийной системы и деятельности конструктивной оппозиции. 2. Организацию диалога и сотрудничества с институтами гражданского общества. 3. Реформирование системы госуправления таким образом, чтобы все группы интересов получили возможность участвовать в процессах выработки и контроля за реализацией принятых решений. 4. Формирование сильной культурной политики.

В целом указанная программа предлагала идеи и ценности либерально-плюралистической демократии, провозглашенные ранее и в Конституции страны. Как видим, формально определенные шаги в сторону политической модернизации были предприняты, но реально ощутимых результатов политической модернизации не было. Громко провозглашенный Курс на обновление стал очередной декларацией.

На деле же существующие тогда политические институты не представляли реальные социальные группы и политические силы и не были инструментом подлинного народовластия. По этим причинам политическая система имела не демократическую, а клановую природу, и реальная власть существовала в неформальных структурах и центрах. Там же, где она еще имела более-менее демократичную форму, например, в выборных органах местного самоуправления, там предпринимались попытки ограничить политическую самостоятельность[5]. Результатом этого стала вторая «цветная» революция», происшедшая 7 апреля 2010 года. Пришедшее к власти Временное правительство провозгласило курс на модернизацию политической системы общества и построение парламентской республики. Однако реализации данной программы мешают проблемы, объективно возникающие в процессе вторичной, «догоняющей» модернизации.

Политическая модернизация осуществляется на протяжении длительного периода, в рамках которого общество характеризуется особым качественным состоянием, отличающимся нестабильностью и кризисами. В современных исследованиях выделяются пять основных кризисов, сопровождающих процесс политической модернизации: идентичности, легитимности, участия, проникновения, распределения[6].

Кризис идентичности связан с проблемой политической и национальной идентификации социального субъекта (индивида, группы, социального слоя). В условиях политической идентификации выделяются три основных типа кризиса идентичности. Первый тип характеризуется требованиями национального или территориального самоопределения. Второй тип характеризуется социальной дифференциацией общества, когда резкие социально-классовые различия препятствуют национальному объединению. Третий тип характеризуется конфликтом между этнической и субнациональной принадлежностью.

---

[4] Вечерний Бишкек, 26 марта 2009, № 54 (9722).

[5] Иманалиев М Неформальные институты как «правила политической игры» в Кыргызстане. [Электронный ресурс] // Институт общественной политики. – 2007. – режим доступа: http://www.ipp.kg, Богатырев В. Статус формальных политических институтов и их отношения с неформальными политическими структурами в Кыргызстане [Электронный ресурс] / Институт общественной политики. – 2008. – режим доступа: http://www.ipp.kg

[6] Теория политики/ Под ред. Б.А.Исаева. – СПб.: Питер, 2008. – С. 287.

Одним из типичных проявлений кризиса идентичности является рост национализма. Разрушение прежних социальных связей усиливает роль национальности как важного канала социальной идентификации. Усиление националистических тенденций и настроений связано также и с преодолением комплекса неполноценности для маргинальных слоев общества. Подобные настроения часто используются политиками для привлечения масс. Июньские события на юге страны стали ярким проявлением кризиса идентичности.

Кризис легитимности обуславливается следующими факторами. Во-первых, не все основные группы интересов получают доступ к сфере принятия политических решений. Во-вторых, статус основных традиционных институтов подвергается угрозе в процессе политической модернизации. Можно выделить характерные черты кризиса легитимности: отсутствие согласия в обществе относительно политической власти, признание гражданами процесса принятия решений; чрезмерная конкуренция в борьбе за власть; политическая пассивность масс, не обращающих внимание на призывы власти к легитимности; неспособность правящей элиты усилить свое политическое господство. В Кыргызстане проблема легитимности особенно остро встала после 7 апреля 2010 г. и до сих пор имеет место быть.

Кризис участия обусловлен увеличением числа групп интересов, претендующих на доступ к процессу принятия решений в обществе. Это неизбежно обостряет конкуренцию в борьбе за политическую власть. Вместе с тем политическая система переходного общества развита слабо, вследствие чего не все группы интересов могут быть представлены в ней единовременно. К тому же правящая элита может создавать (а часто и создает) искусственные препятствия для включения в политический процесс социальных групп, заявляющих о своих претензиях на власть. В результате происходит резкая радикализация требований со стороны оппозиционных групп, что, естественно, не способствует политической стабильности. Это наглядно проявилось после парламентских выборов 2010 г., когда не прошедшие в парламент политические партии резко выступили против необъективного, с их точки зрения, подведения итогов голосования.

Таким образом, важным условием преодоления кризиса участия является обеспечение каналов для включения в политическую жизнь общества всех групп, претендующих на участие в осуществлении власти. Успешное осуществление политической модернизации во многом зависит именно от способности политической системы переходного общества интегрировать требования интересов оппозиционных групп.

Два последних кризиса – проникновения и распределения – образуют кризис государственного управления. Кризис проникновения проявляется в снижении способности государственного управления проводить свои директивы в различных областях общественной жизни. Инициируемые центром инновации осуществляются не в желаемом для политической элиты виде. По мере осуществления решений происходит искажение их смысла, что часто бывает связано с усилением влияния местных социальных структур, стремящихся обособиться от влияния извне. С другой стороны, население ориентируется в большей степени на региональные и национальные обычаи и нормы, а не на центр. В этом отношении преодоление кризиса проникновения может быть связано с нахождением разумного компромисса между центром и регионами.

Кризис распределения означает неспособность правящей элиты обеспечить приемлемый для общества рост материального благосостояния и его распределение, позволяющее избежать чрезмерной социальной дифференциации и гарантирующее доступность основных социальных благ.

Преодоление кризиса распределения возможно лишь при выполнении ряда условий. Одно из них заключается в том, что распределение должно осуществляться исходя из интересов наименее преуспевающих членов общества, людей с наихудшей исходной позицией.

Общей причиной этих кризисов является характерное для переходного состояния общества противоречие между новыми универсальными стандартами и старыми традиционными ценностями, сосуществование новых демократических политических институтов с прежними, рост неудовлетворенности населения.

Сегодня у нас в стране налицо все виды кризисов модернизирующегося общества. Причем особенно ярко и наглядно они проявились после событий 7 апреля 2010 г.

Важным признаком модернизирующегося общества является высокий уровень политической и гражданской культуры. Но для политической культуры современных кыргызов до сих пор характерен традиционализм, т.е. следование принципам родоплеменной солидарности. А трайбализм в политике, как известно, является признаком не модернизированного, а традиционного общества. Так же, как и в традиционном обществе, политическая и социальная мобилизация большей части коренного кыргызского населения происходит через каналы субэтнической и регионально-племенной солидарности, основанной на патронажной зависимости «низов» от своих «элит». Как итог, в массовом политическом сознании победа «своих» над «чужими» означает расширение доступа конкретной субэтнической группы к использованию и распределению общенациональных общественных ресурсов[7].

Итак, каковы же результаты политической модернизации в Кыргызстане? К сожалению, они не очень заметны. Низкий уровень экономического и социального развития не позволил создать основу для политической модернизации страны. Несмотря на две цветные революции, направленные против командно-административной и семейно-клановой системы, система государственного управления все еще остается прежней, основанной на региональном представительстве и клановости; политическое, экономическое и социально-культурное развитие до сих пор находятся в зависимости от системы традиционных неформальных отношений, коррупция пронизывает все сферы жизни общества.

Чтобы осуществить прорыв в постсоветской системе, нужно не только время, но и эффективная политика руководства по модернизации общества, причем не только и не столько экономики, сколько, прежде всего политической системы.

Идея либеральных экономистов о том, что рыночная экономика сама создаст средний класс, который и станет основой модернизации и демократизации, слишком проста. В реальности рыночные посттоталитарные реформы на постсоветском пространстве во многих случаях генерировали сращенные с государством неэффективные и коррумпированные монополистические структуры, которым вовсе не выгодны ни демократизация, ни развитие независимого малого и среднего предпринимательства, ни вообще какие-либо изменения. При этом государство часто проводит политику, прямо обеспечивающую интересы этих монополистов, и спаяно с ними непосредственно, вплоть до родственных связей.

[7] Ханин В. Кыргызстан: этнический плюрализм и политические конфликты//Центральная Азия и Кавказ. – 2000. – .№ 3(9). – С. 157.

В таких условиях власть должна проявить экстраординарную волю и независимость, проводя реформы, противоречащие интересам ее собственной социальной базы, и невзирая на ожесточенное сопротивление лишающихся привилегий слоев.

Таким образом, сегодня Кыргызстан находится лишь в начале модернизационного движения. Рассматривая политическую модернизацию как один из основных инструментов реформ, следует отметить, что ее главной задачей должно стать целенаправленное создание в Кыргызстане современного государства и развитого гражданского сектора, действующих на основе ценностей рационализма. Хотелось бы, чтобы парламентаризм как форма государственного устройства действительно утвердился в Кыргызстане. Перефразируя известные слова Ф.Энгельса о единстве мира, можно сказать: «Парламентаризм состоит не в его провозглашении в Конституции, хотя провозглашение парламентаризма в Конституции есть предпосылка парламентаризма. Действительный парламентаризм состоит в его реальном утверждении и функционировании. А это доказывается не парой фокуснических фраз, а длинным и трудным развитием общества и государства».

Список использованной литературы

1. Побережников И.В. Модернизация: определение понятия, параметры и критерии: http:// www.mmj.ru/history_theory/article=112.html
2. Black C. The Dynamics of Modernization. A Study in Comporative History. N.Y.:Harper Colophon Books,1975,; Хантингтон С. Политический порядок в меняющихся обществах. – М.: Политика, 2001; Эйзенштадт Ш. Новая парадигма модернизации // Сравнительное изучение цивилизаций: Хрестоматия / Сост. Б.С.Ерасов. – М.: Аспект Пресс, 1998; Пай Л. Аспекты политического развития: Аналитическое исследование. – М.: Книга, 1997.
3. Омаров Н. Государства Центральной Азии в эпоху глобализации: поиски стратегии развития. – Б., 2008. – С.87.
4. Вечерний Бишкек, 26 марта 2009, № 54 (9722).
5. Иманалиев М Неформальные институты как «правила политической игры» в Кыргызстане. [Электронный ресурс] / Институт общественной политики. – 2007. - режим доступа: http://www.ipp.kg, Богатырев В. Статус формальных политических институтов и их отношения с неформальными политическими структурами в Кыргызстане [Электронный ресурс] / Институт общественной политики. – 2008. - режим доступа: http://www.ipp.kg
6. Теория политики / Под ред. Б.А.Исаева. – СПб.: Питер, 2008. – С. 287.
7. Ханин В. Кыргызстан: этнический плюрализм и политические конфликты //Центральная Азия и Кавказ. – 2000. – № 3(9). – С. 157.

Ч.М.Кошоева
канд. соц. наук, и.о. доцента,
Академия управления при Президенте Кыргызской Республики

ВНЕДРЕНИЕ ГЕНДЕРНЫХ ПОДХОДОВ В ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

This aarticle about meaning and problems in introduction of gender mainstreaming in a state administration of the Kyrgyz Republic. The basic stage and documents of the political of gender equality.

В процессе осуществляемой в настоящее время реформы государственного управления в Кыргызстане невозможно обойтись без реформы государственной службы. Масштабность поставленных перед органами власти задач требует разработки новых подходов, в том числе гендерных, включающих демократические механизмы государственного управления на основе пересмотра системы функций, полномочий и ответственности между органами власти, общественными структурами и бизнесом.

Включение гендерного подхода при рассмотрении проблемы управления и участия необходимо для обеспечения сбалансированного участия мужчин и женщин в управлении делами государства, а также для того, чтобы сделать гендерно-чувствительными процессы принятия решений. Гендерный анализ политических процессов и принимаемых решений показывает, что мужчины и женщины не всегда разделяют те же самые взгляды и потребности. Поэтому исключительно важно, чтобы женщины участвовали в этих процессах и их интересы – как половины всего населения – были в достаточной степени приняты во внимание.

Таким образом, включение гендерной перспективы в процесс управления вызывает необходимость изучения, каким образом представители обоих полов участвуют в процессе принятия решений, как влияют на государственных и муниципальных служащих международные обязательства и национальное законодательство по достижению равного участия полов в управлении и прохождении государственной службы, какие существуют проблемы в кадровой политике Кыргызстана и др.

Интегрирование гендерной перспективы в политику, стратегии, программы, планы действия и оценку различного воздействия на экономические процессы развития должны стать в современном Кыргызстане важным подходом для определения тенденций и перспектив развития страны. Этого требуют и ратифицированные Кыргызстаном в 1995 году Пекинская Декларация, а также Платформа Действий, в соответствии с Целями Развития Тысячалетия ООН. Данный подход требует исследовать и учитывать при принятии решения анализ возможного воздействия их как на женщин, так и на мужчин.

В сентябре 2000 года высокопоставленные представители из 191 страны, в том числе Кыргызстана, приняли Декларацию Тысячелетия. Подписав эту Декларацию, Кыргызстан, как и другие государства, выразил свою приверженность восьми ключевым обязательствам, изложенные в Целях Развития Тысячелетия. Восемь ключевых обязательств, обозначенных в Декларации тысячелетия, в результате составили Цели развития тысячелетия (ЦРТ):

1. Ликвидация крайней нищеты и голода.
2. Обеспечение всеобщего начального образования.
3. Обеспечение равенства мужчин и женщин, расширение прав и возможностей женщин.
4. Сокращение уровня детской смертности.
5. Улучшение охраны материнства.

6. Борьба с ВИЧ/СПИДом, малярией и другими заболеваниями.
7. Обеспечение экологической устойчивости.
8. Формирование глобального партнерства в целях развития.

Для исполнения этих обязательств Кыргызстан стремится радикально сократить уровень бедности, достичь устойчивого человеческого развития путем обеспечения доступа к образованию и здравоохранению, обеспечить гендерное равенство, сократить детскую смертность и повысить уровень здоровья матерей, бороться с ВИЧ/СПИДом и обеспечить экологическую устойчивость.

ЦРТ стали частью системы основных показателей долгосрочного развития страны[1]. Система мониторинга Стратегии Развития Страны включает ряд индикаторов, связанных с оценкой прогресса в достижении ЦРТ. При этом Стратегия Развития Страны подчеркивает, что ЦРТ образуют каркас Стратегии развития Кыргызской Республики на 2009-2011 гг. Матрица индикаторов мониторинга и оценки реализации Стратегии Развития Страны, утвержденная в 2007 году распоряжением Президента Кыргызской Республики, включает в себя значительное число индикаторов достижения ЦРТ, установленных в первом национальном отчете, что позволяет подчеркнуть серьезное отношение государственных органов к вопросам установления ЦРТ как ориентиров при разработке стратегических решений.

Общая цель СРС – это повышение уровня и качества жизни граждан путем устойчивого экономического роста, создания условий для полноценной занятости, получения высоких и устойчивых доходов, доступность широкого спектра социальных услуг и соблюдение высоких стандартов жизни в благоприятной для здоровья окружающей среде. В стратегии подчеркивается, что проводимые преобразования охватят широкий круг реформ, сфокусированных на четырех приоритетных направлениях: повышение экономического потенциала, борьба с коррупцией, ориентированное социальное развитие и обеспечение экологической безопасности. В Кыргызской Республике прогресс интеграции ЦРТ в стратегические документы развития в последние годы приобрел заметный характер[2]. Как отмечается в Стратегии Развития Страны, «проблемы человеческого и социального развития занимают центральное место в государственной политике Кыргызской Республики. Они включают сокращение бедности, обеспечение возможностей для получения образования, охрану здоровья населения и создание для него благоприятных жизненных условий, защиту уязвимых категорий граждан. Все эти цели совпадают с Целями развития тысячелетия (ЦРТ)… Таким образом, ЦРТ образуют каркас стратегии развития Кыргызской Республики»[3]. В то же время необходимо подчеркнуть, что до тех пор, пока стратегические документы государства не будут включать в себя целевые индикаторы, основанные на ЦРТ, пока под эти цели не будут выделены соответствующие финансовые ресурсы, пока ЦРТ не станет частью секторальных политик и пока не будут разработаны планы мероприятий по их достижению, говорить о полной интеграции ЦРТ нельзя.

В ходе Сессии Генеральной Ассамблеи ООН 2010 года Президент Кыргызской Республики г-жа Р.Отунбаева еще раз подтвердила стремление страны достичь поставленных в Декларации Тысячелетия целей. Однако изменившаяся ситуация на мировых рынках, неустойчивость развития отдельных секторов в экономике Кыргызстана ставят под угрозу достижение данных целей. Серьезные опасения возникают в первую очередь в отношении достижения целей в области борьбы с бедностью, в здравоохранении (ЦРТ 1, ЦРТ 4, ЦРТ 5, ЦРТ 6).

---

[1] Второй отчет о прогрессе в достижении Целей развития тысячелетия в Кыргызской Республике // Под руководством Рафката Хасанова. – Б., 2009.
[2] Данный отчет не ставит перед собой цель проанализировать СРС.
[3] Стратегия развития страны (2007-2010 гг.) – Бишкек, 2007. – С.73.

Гендерный подход имеет непосредственное отношение к любой практический работе в области развития и государственной политики: политика и практика не бывают гендерно-нейтральными. Нельзя добиться по-настоящему успешных результатов без внимательного рассмотрения того, каким образом та или иная стратегия или программа отразятся на мужчинах и женщинах, мальчиках и девочках. Без учета гендерной специфики невозможно должным образом распределить ресурсы, и самое важное, экономические лишения, слабое здоровье, воздействие неблагоприятных условий окружающей среды и прочие проблемы будут накапливаться и просуществуют дольше, чем следовало бы.

Внедрение гендерного подхода является ключевым инструментом для решения этих проблем сегодня, поскольку он дает возможность понять, на кого оказывается воздействие и как.

Это означает, что внимание к данной проблематике не остается только символическим в документах и сможет принести взамен реальные и устойчивые выгоды для мужчин и женщин. Выработанный международным сообществом подход к достижению гендерного равенства является так называемым комплексным гендерным подходом.

Комплексный гендерный подход (gender mainstreaming)[4] означает включение критериев равенства между женщинами и мужчинами в общую систему организации общества, обозначенную термином «mainstream». Этот подход впервые появился в документах после III Всемирной конференции ООН по проблемам женщин (Найроби, 1985), далее он был закреплен в документах (Пекинская платформа действий) IV всемирной конференции ООН по проблемам женщин (Пекин 1995). Наибольшее развитие получил в Европе на уровне ЕС.

Появление комплексного гендерного подхода связано с новым пониманием равенства с точки зрения соотношения сходства и различия. Эти понятия не противопоставляются, а диалектически сочетаются.

Сегодня принцип равенства включает в себя право на различия, что предполагает необходимость учитывать отличительные черты, характерные для женщин и мужчин, связанные с их принадлежностью к тому или иному социальному классу, с их политическими взглядами, религией, этнической группой, расой и т.д. Отсюда понятие равенства включает «права женщин и мужчин на различия и разнообразие»[5].

Гендерное равенство включает право на отличие от других, оно принимает во внимание существующие различия между женщинами и мужчинами, которые связаны с классом, политическим мнением, религией, этнической принадлежностью, расой или сексуальной ориентацией[6]. В настоящее время понятие «равенство» признает, что различное отношение к женщинам и мужчинам необходимо для достижения равных (одинаковых) результатов.

Комплексный гендерный подход также включает организацию (реорганизацию), улучшение, совершенствование и оценку процессов принятия решений лицами, вовлеченными в осуществление политики, для интеграции проблематики равенства во все области и на все уровни.

---

[4] Мельникова Т.А. Международное и национальное гендерно чувствительное законодательство: законы и нормы, влияние на политику и бюджет // Гендерные бюджеты в структуре социальной политики – М., 2006 – С. 72-73.

[5] Мельникова Т.А. Международное и национальное гендерно чувствительное законодательство: законы и нормы, влияние на политику и бюджет // Гендерные бюджеты в структуре социальной политики – М., 2006 – С. 72-75.

[6] Гендерное равенство. Взгляд на политику и методы Sida. 2005.

Методология комплексного гендерного подхода включает способы и условия решений задач гендерного равенства. Прежде всего, ключевая роль отводится государству и его структурам, законодательным органам, разработке специальных программ, изданию законов и выделению финансовых средств и административных ресурсов, сбор статистических данных, исследования, мониторинг, анализ и оценка относительно реального положения дел.

Учитывая накопленный международный опыт в области конструирования и реализации политики *gender mainstreamin,* Кыргызстан активно стал выстраивать новую структуру социальной политики и системы регулирования статусов и ролей женщин и мужчин в период трансформации общества.

В связи с вышеизложенным предлагаемые в настоящее время реформы в системе государственного управления, экономики, а также воспроизводства культуры и человеческого потенциала необходимо было бы изначально проводить с включением гендерных подходов в процессы принятия решений, подготовки кадров, формирования бюджета, в обеспечении качественных услуг населению и др.

Данную цель в своей практике государственные и муниципальные служащие должны сделать инструментальной, увязать с возможностью измерения продвижения страны к достижению гендерного равенства. Для этого требуется специальная подготовка государственных и муниципальных служащих с учетом понимания необходимости преодоления гендерного неравенства, ликвидации основных препятствии к достижению конституционного признания равенства прав и возможностей для мужчин и женщин, которую нужно рассматривать как фактор устойчивого человеческого развития.

В соответствии с международными обязательствами Кыргызстана был разработан «Национальный план действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2007-2010 гг.», опрделяющий государственную гендерную политику, ее цели, задачи и принципы, направления и приоритеты в рамках Стратегии Развития Страны на 2009-2011 гг.[7].

С 1998 года в нашей стране идет постепенное ***интегрирование гендерных подходов*****,** меняется законодательство, политика и решения, чтобы изменить ситуацию гендерного неравенства и удовлетворить потребности обоих полов. Суть гендерного подхода заключается в том, что это всеобъемлющая стратегия, направленная на достижение более высокого уровня гендерного равенства, которого можно добиться только путем включения гендерной перспективы в работу ведущих организаций и во все направления и секторы программной деятельности.

Речь идет о стратегии, благодаря которой проблемы, встающие перед женщинами и мужчинами, и накопленный ими опыт должны стать одним из неотъемлемых измерений в процессе разработки, осуществления, контроля и оценки политики и программы во всех сферах политической, экономической и общественно жизни с тем, чтобы и мужчины и женщины в равной степени пользовались плодами таких усилий, и для неравенства не осталось и следа[8].

Внедрение гендерного подхода – это не только вопрос социальной справедливости, это необходимое условие для обеспечения устойчивого развития человечества. Гендерный подход делает видимым гендерное измерение проблем во всех секторах деятельности, в том числе в сфере государственного управления и местного самоуправления. Гендерное равенство не должно рассматриваться более как «отдельный вопрос», оно должен стать частью любой стратегии и программы, разрабатываемой и принимаемой в нашей стране. Более того, гендерный подход не рассматривает женщин и мужчин изолированно –

---

[7] Национальный план действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2007-2009 гг. – С. 5.

[8] The Report the Economic and Social Council for 1997. United Nations, 1997

представители обоих полов рассматриваются как участники и пользователи результатов процесса развития.

В отличие от «гендерно-нейтрального подхода к развитию», гендерный подход не предполагает, что политический курс и мероприятия окажут одинаковое воздействие на мужчин и женщин, мальчиков и девочек. Этот подход также отличается от подхода «женщины в развитии» (WID), берущего своей отправной точкой тщательный и скрупулезный анализ ситуации в области развития, а не изначальное признание роли и проблем женщин. Опыт показывает, что гендерные проблемы различаются в разных странах, регионах и в конкретных обстоятельствах; более того, часто у мужчин и женщин, мальчиков и девочек существуют различные потребности и приоритеты, а предлагаемые программами и проектами возможности и результаты их использования неодинаково воздействуют на эти группы людей. Использование гендерного подхода должно выявить эти различия. Гендерный подход располагает следующими ясно выраженными преимуществами по сравнению с гендерно-нейтральным подходом и подходом «женщины и развитие» (WID)[9]:

- При гендерном подходе имеющиеся в наличии ресурсы используются для обеспечения наибольших преимуществ для всех – мужчин и женщин, мальчиков и девочек.
- Гендерный подход позволяет выявить и использовать возможности для повышения уровня гендерного равенства в государственных программах и стратегиях, которые в ином случае просто не рассматривали бы гендерные аспекты проблемы
- Внедрение гендерного подхода позволяет включить конкретные инициативы, затрагивающие интересы женщин, в такие важные области, как право, выборы и участие в процессе принятия решений, содействуя преодолению скрытых предрассудков, приводящих к возникновению несправедливых ситуациях для мужчин и женщин на всех этапах формирования политического курса
- С практических позиций гендерный подход позволяет тем, кто принимает и реализовывает политические решения, не только сконцентрироваться на результатах гендерного неравенства, но и определить и устранить вызывающие его причины.

Внедрение гендерных подходов, как показывают исследования, возможно как минимум при наличии трех нижеследующих условий[10]:

1. Гендерно-чувствительного/гендерно-просвещенного состава разработчиков и политиков/руководителей на уровне принятия решений.
2. Достаточного объема исследовательских и аналитических работ гендерного развития.
3. Скоординированного взаимодействия и партнерства заинтересованных сторон.

Основные направления реализации гендерной политики в КР отображены в Национальном плане действий по достижению гендерного равенства в КР на 2007–2010 гг., утвержденном Указом Президента КР от 20 августа 2007 года № 369, и направлены на решение следующих задач:

1. Совершенствование институционального механизма по достижению гендерного равенства.
2. Соблюдение гендерного баланса на всех уровнях принятия решений.
3. Гендерный компонент социально-экономической сферы.
4. Гендерные аспекты здоровья и здравоохранения.
5. Достижение гендерного равенства в образовании и культуре.
6. Уменьшение гендерного насилия.
7. Расширение информированности общества в вопросах гендерного равенства.

[9] Практическое руководство по внедрению гендерного подхода. Подготовлено по заказу Регионального Центра ПРООН для Европы и СНГ. 3-е издание, 2007.

[10] Гендерные аспекты государственного управления: Обзорное мини-исследование. – Б., 2004 . – С.5

Без достижения равенства в принятии политических решений реальный учет интересов женщин при формировании государственной политики невозможен. Сегодня в Кыргызстане растет число женщин, понимающих, что социальная и любая иная защищенность женщин в условиях свободного рынка напрямую зависит от величины женской политической элиты, т.е. той части женского населения, которая реально принимает участие в управлении государством[11].

Важной возможной инициативой по интеграции гендерного подхода является реформа государственной службы. Однако сегодня женщины недопредставлены на большинстве уровней государственного управления, как в органах исполнительной власти, так и в законодательных органах. Ни одна из сфер управления Кыргызстана не приблизилась к достижению одобренного Экономическим и Социальным Советом ООН целевого показателя, предусматривавшего 30%-ную представленность женщин на руководящих должностях.

Традиционные методы работы государственных структур и политических партий препятствуют участию женщин в политике. Стремлению женщин к получению политического поста препятствуют также дискриминационные обычаи и традиции, обязанности в семье и по уходу за детьми, высокие расходы на соискание государственной должности и пребывание в ней.

Из-за ограниченности выхода на традиционные пути власти, например, руководящие органы политических партий, должности в исполнительной власти и т.д., женщины добиваются доступа к власти через альтернативные структуры, особенно в секторе неправительственных организаций.

Зарубежный опыт показывает, что в результате специальных анти-дискриминационных мер представленность женщин в местных и национальных органах управления достигла 30 и более процентов, что позитивно отразилось на показателях этих стран в области человеческого измерения.

ООН считает, что только тогда, когда в составе парламента той или иной страны больше 20 % женщин, законодатели всерьез начинают разрабатывать законопроекты в интересах детей. И только тогда, когда их доля приближается к 30%[12] женщин, появляются законы и государственные программы, отвечающие насущным интересам женщин.

Большинство исследований, посвященных положению женщин в парламентах, показывают, что в странах, имеющих пропорциональную систему политического представительства (особенно по партийным спискам), избирается больше женщин-парламентариев, чем в странах с мажоритарной системой[13] – это подтвердил и опыт Кыргызстана. Многомандатные избирательные округа, где может быть избрано более одного кандидата, способствуют успеху женщин на выборах в отличие от одномандатных, где избирается только один кандидат. Европейские страны с наименьшим числом женщин-парламентариев – Франция и Великобритания – имеют именно одномандатную избирательную систему.

---

[11] См. там же. – С. 6-7.

[12] Платформа действий Четвертой Всемирной Конференции по положению женщин. Стратегическая цель G. "Участие женщин в работе директивных органов и в процессе принятия решений", пункт 182.

[13] Гардинер Ф., Лейенар М. "Решительные и смелые": анализ политики "государства, дружественного женщинам" в Ирландии и Нидерландах // Обеспечение равенства полов: политика стран Западной Европы. – М.: Идея-Пресс, 2000. – С. 105.

Гендерный баланс предполагает не только продвижение недостаточно представленного пола во все стадии процесса принятии решений, но повышение эффективности групп, в которых баланс достигнут, а также принятие мер по его сохранению. Предметом рассмотрения с этой точки зрения являются не только официальные должности, замещаемые в результате выборов, но вся система принятия решений по социальным и экономическим вопросам.

Поставив цель достижения гендерного баланса в государственном управлении Кыргызстан в 2008 г. принял Закон "О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей для мужчин и женщин", в котором существует специальная глава 2. *Гарантии гендерного равенства в управлении государством и прохождении государственной и муниципальной службы*.

Приверженность идеям гендерного равенства, отраженная в законодательстве, в идеале влечет за собой конкретные меры. Работа в интересах гендерного баланса требует также изучения внутренней динамики организаций, в которых принимаются решения, а также усилий со стороны государства и общества по воздействию на контекст принятия решений.

Каждый раздел анализа (национальное законодательство, система государственной службы, ситуация с представительством полов в Парламенте и политических партиях) будет сопровождаться описанием возможных перспективных стратегий улучшения ситуации. Для их реализации понадобится время, деньги и сильная политическая воля – именно из-за их отсутствия сегодня осуществление некоторых стратегий может показаться нереалистичным. Однако их необходимо иметь в виду.

Список использованной литературы

1. Второй отчет о прогрессе в достижении Целей развития тысячелетия в Кыргызской Республике // Под руководством Рафката Хасанова. – Б., 2009.
2. Стратегия развития страны (2007-2010 гг.), Бишкек, 2007. – С.73.
3. Мельникова Т.А. Международное и национальное гендерно чувствительное законодательство: законы и нормы, влияние на политику и бюджет // Гендерные бюджеты в структуре социальной политики – М., 2006. – С. 72-73.
4. Национальный план действий по достижению гендерного равенства в Кыргызской Республике на 2007-2009 гг.
5. Гардинер Ф., Лейенар М. "Решительные и смелые": анализ политики "государства, дружественного женщинам" в Ирландии и Нидерландах // Обеспечение равенства полов: политика стран Западной Европы. – М.: Идея-Пресс, 2000. – С. 105.
6. Практическое руководство по внедрению гендерного подхода. Подготовлено по заказу Регионального Центра ПРООН для Европы и СНГ. – 3-е изд. 2007.

А.Р.Бейшембаева
канд. филос. наук, доцент,
Академия управления при Президенте Кыргызской Республики

ИНСТИТУТ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ КЫРГЫЗСТАНА

In search of suitable model of parliamentarism, we often appeal to experience of the Western Europe, believing, what exactly this generalized experience can get accustomed in the conditions of a traditional society of Kyrgyzstan. Meanwhile, it is obvious that Kyrgyzstan for the present "has not ripened" for parliamentarism of the western sample – signs of the future rigid competition between the main parties of the country while nobody can give guarantees to that this competition in authorities, won't outgrow in opposition in streets already are now visible.

Мировое демократическое сообщество считает, что парламентарная система является лучшей основой для укрепления демократии по сравнению с системами, где президент может претендовать на то, что он один представляет весь народ и единолично принимает решения. Практика мирового опыта показывает, что в целом парламентские системы выживают без бунтов и конституционных переворотов в три раза чаще по сравнению с президентскими. Парламентские системы более распространены в экономически сильных государствах, тогда как президентские формы характерны больше для слаборазвитых государств.

Парламентская форма правления успешно осуществляется во многих европейских странах (Великобритания, Германия, Италия). Но следует учитывать, что европейская цивилизация в своем развитии прошла огромный путь, а весь предшествующий европейский опыт в проектировании парламента прошел мимо Кыргызстана, у которого с распадом СССР остались в памяти лишь слова В.И.Ленина о том, что парламент – это буржуазный орган и пустая говорильня. Вместо парламентов создавались Советы, где все решала партийная бюрократия, а депутаты так и не стали законодателями, их роль свелась к выполнению наказов.Действие каждой из описанных выше систем зависит от исторического, культурного, политического и экономического контекста страны[1].

Институт парламентаризма – многогранный феномен. Все попытки навязать его идеальную модель игнорируют жизненные реалии той или иной страны, не могут быть успешными и обречены на провал. Первые попытки придать законодательному органу Кыргызстана черты современного парламента были предприняты еще задолго до обретения независимости нашей республики.

В 1989 году состоялись первые демократические выборы народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. Сам ход дебатов на заседаниях съездов, прямая трансляция по телевидению и публикация в печати стенограмм прений вызвали огромный интерес советских людей, оказывали революционное воздействие на их психологию и сознание, изменили их взгляды. Под непосредственным влиянием этих событий в Кыргызстане тоже были внесены изменения в Конституцию и 25 февраля 1990 года.

В этой связи трудно переоценить ту созидательную роль, которую сыграл в начале переходного периода Верховный Совет Кыргызской ССР двенадцатого созыва.

Сам его состав впервые в истории Кыргызстана был избран на альтернативной основе. Уже на первой сессии, состоявшейся 10-15 апреля 1990 года, были сделаны определенные шаги в утверждении политического плюрализма. По характеру принимаемых законов чувствовалось, что республика на деле становится суверенным

[1] Токмергенова А.Какая форма правления нужна Кыргызстану? www. easttime.ru от 26.06.2010

государством. Об этом свидетельствуют законы о земле, о собственности, об аренде и другие акты революционного характера.

Декларация о государственном суверенитете Кыргызстана, принятая Жогорку Кенешем 15 декабря 1990 года, открыла новую страницу в истории страны. Республика взяла уверенный курс на формирование правового государства на основе разделения ветвей государственной власти.

31 августа 1991 года Верховный Совет принял поистине важное историческое решение – Декларацию о государственной независимости Республики Кыргызстан. Начался новый этап развития кыргызской государственности, дающий возможность народу сохранить себя как нацию, самостоятельно определять свой путь и свое место в мировом сообществе.

Жогорку Кенеш тогда реформировал старую Конституцию Киргизской ССР в демократическом направлении, впервые разделил власти, учредил институт президентства и избрал на альтернативной основе первым президентом А.Акаева (1990), принял Декларацию о государственном суверенитете (1990) и государственной независимости (1991), новую Конституцию суверенного Кыргызстана (1993), постановления о введении государственной символики и национальной валюты, создал первую правовую базу для демократических и рыночных реформ в стране. Таким образом, его роль в истории нового Кыргызстана была неоценима.

В историю Кыргызстана этот Жогорку Кенеш навсегда вошел как «**легендарный парламент».** Весь опыт его деятельности как позитивного, так и негативного плана был хорошим уроком для отечественного парламентаризма.

*(Когда говорят о Жогорку Кенеше созыва 1990 года, почему-то стали применять слово **"легендарный"**, точно не устанавливая его происхождения и вкладывая в него, как правило, положительный и даже идеализированный смысл. Между тем, известно, когда и почему возникло слово "легендарный". Дело было в январе 1991 года[2]. В тот день с самого начала заседания Жогорку Кенеша зал гудел, бурно обсуждая денежную реформу премьер-министра СССР В. Павлова: многие депутаты призывали прервать заседание, чтобы уладить свои денежные дела. Тогда один из депутатов Ж. Казакпаев просил не делать этого, поскольку будет стыдно перед избирателями, если мы из-за своих денежных сбережений прервем заседание. "Тогда нас могут называть легендарными депутатами, которые из-за денег бросили свою работу в Жогорку Кенеше", – сказал он. Отсюда в дальнейшем пошло шутливое выражение "легендарный парламент").*

Вместе с тем, следует сказать, что не все в его работе отвечало требованиям парламента. Во-первых, слишком большим и громоздким оказался его состав – 350 депутатов для такой небольшой страны, как Кыргызстан.

Во-вторых, депутаты подбирались все-таки не по принципу компетентности, а по старой советской привычке, согласно социальной разнарядке (руководители, рабочие, доярки, чабаны и т.д.). Поэтому в подготовке проектов решений и законов, в их обсуждении и принятии активное участие принимали, в основном, лишь 20-30, максимум 50 депутатов, т.е. те, кто имел соответствующий опыт и знания. А остальные просто создавали фон, голосовали по команде или инерции, а не по убеждению.

В-третьих, Жогорку Кенеш того созыва работал не на постоянной основе, а время от времени, собираясь на сессии по мере необходимости. Иными словами, он не был профессиональным органом, призванным заниматься повседневной законодательной

[2] По материалам: Эркебаев А. МАНДАТ или путь гибели подлинного парламентаризма? // Кыргызский парламент: 20 лет спустя». www.atamekenkg.com/index.php?...

деятельностью. Наконец, Жогорку Кенеш постепенно втягивался в политическое противостояние с президентом Акаевым и правительством, апогеем которого стал знаменитый "золотой" скандал.

Эти обстоятельства, в конечном счете, предопределили судьбу, а точнее, досрочный уход этого Жогорку Кенеша. В связи с этим хотелось бы отметить несколько фактов. Уже через год после принятия Конституции Кыргызской Республики, где предусматривалось создание нового однопалатного парламента из 105 депутатов, в ближайшем окружении президента А.Акаева созрела идея создания двухпалатного парламента. В июле 1994 года, в день, когда состоялся республиканский форум судей, с этим предложением публично выступили А.Акаев и Чуйский областной совет, председателем которого была Ж.Түменбаева, а главой области Ф.Кулов. Однако некоторые депутаты (Ошского облсовета) выступили против этой идеи, считая двухпалатный парламент характерным для больших и федеративных государств. Тем не менее осенью 1994 года аппарат президента усилиями Ж.Рустенбекова и М.Садыркулова организовал искусственный кризис парламента, а сам президент инициировал всенародный референдум о двухпалатном парламенте.

Двухпалатный парламент родился в долгих муках: в 1995 году. На 105 депутатских мест было выдвинуто 1478 кандидатов. Поэтому избирательный марафон длился довольно долго, приобретая зачастую характер острой политической борьбы. Но когда вновь избранные депутаты (а их в Законодательном Собрании было 35, в Собрании Народных Представителей – 70) собрались на первую сессию, их поджидала новая ловушка: поскольку конституционная реформа 1994 года не разграничила полномочия между палатами, то в течение всего 1995 года они безуспешно пытались заняться решением этого вопроса. Перелом произошел лишь в 1996 году, когда после переизбрания А. Акаев опять путем всенародного референдума провел конституционные изменения, в результате которых, во-первых, четко были разграничены полномочия палат и, во-вторых, за счет отдельных полномочий Жогорку Кенеша и правительства сильно усилилась президентская власть. Законодательное Собрание, работающее на постоянной основе, занималось в основном законотворческой деятельностью, Собрание Народных Представителей же, созываемое как прежний Жогорку Кенеш время от времени на сессию, рассматривало главным образом политические назначения и бюджетные вопросы. Несмотря на то, что по сравнению с предыдущим Жогорку Кенешем полномочия двухпалатного парламента заметно урезались, А.Акаев в 1997-1998 годах сделал еще один нажим на Жогорку Кенеш, заставив правоохранительные органы республики возбудить уголовные дела в отношении 3 депутатов ЗС и 9 депутатов СНП. Понятно, что обе палаты Жогорку Кенеша не дали согласия на привлечение этих депутатов к уголовной ответственности, руководствуясь конституционным принципом их неприкосновенности. Поэтому очередная конституционная реформа, опять затеянная А.Акаевым в 1998 году путем референдума, лишила депутатов права неприкосновенности. Другим изменением Конституции было то, что количество депутатов ЗС стало 60, а СНП – 45. Одним из серьезных последствий изъятия у депутатов ЖК права неприкосновенности явились в 2002 году арест А.Бекназарова и Аксыйская трагедия. Вследствие этого А.Акаев в 2003 году вынужден был вновь идти на конституционные изменения, в результате чего право неприкосновенности депутатов было восстановлено, и мы вернулись к однопалатному парламенту.

Таким образом, подводя итоги небольшого десятилетнего опыта двухпалатного парламента, отметим, что он в идеале хорош и оправдан, если нормально сконструирован и обеспечен кадровыми, правовыми и материально-финансовыми ресурсами. Свидетельство тому – практика многих зарубежных парламентов, как федеративных, так и унитарных государств. В нашем же случае он был создан искусственно, без должных предпосылок и условий, ради того, чтобы обескровить и обессилить парламент.

Думается, что такая практика характерна также для других стран СНГ, где имеется двухпалатный парламент.

При этом вовсе не умаляется значение того, что сделал двухпалатный парламент Кыргызстана, особенно Законодательное Собрание. Именно благодаря ему наша страна сегодня имеет весь необходимый корпус кодексов и законов, уровень которых в целом соответствует международным стандартам.

Возврат к однопалатному парламенту

Конституционные изменения, произведенные в 2003 году в свете горьких аксыйских событий, вновь усилили позиции и полномочия парламента. Поэтому желающих во что бы то ни стало попасть в число депутатов во время выборов 2005 года оказалось слишком много. Среди них особенно были заметны дети и родственники президента Акаева. Борьба велась достаточно серьезная. Тем более, приближались президентские выборы. Финал этих событий общеизвестен: им стало 24 марта 2005 года. В таком исходе событий, прежде всего, виновен, видимо, А.Акаев, не сумевший должным образом проанализировать, спрогнозировать и взять под контроль обстановку, и лично урегулировать споры с оппозицией. Вместе с тем надо признать, что перекрытие стратегических дорог, захваты зданий банка в Джалал-Абаде, районных и областных госадминистраций и, наконец, Дома правительства на совести тех, кто попросту проиграл тогда выборы. Хорошо известно, например, что К.Бакиев проиграл в Базар-Коргоне не только потому, что ему препятствовали власти, но главным образом потому, что его оппонент – соперник-бизнесмен – давно денно и нощно работал с избирателями, решив их проблемы. В Алае, где баллотировались трое, один из кандидатов выиграл во втором туре у другого с отрывом в полторы тысячи голосов. А он со своими сторонниками перекрыл стратегическую дорогу Ош-Эркештам в двух местах и захватил райгосадминистрацию, заставив окружком переделать протоколы итогов выборов. Так же поступили в ряде других регионов республики. И они вошли в состав парламента, брезгуя законом и совестью. Другие проигравшие стали руководителями и членами правительства, губернаторами областей и акимами районов. Таким образом, в Кыргызстане создавался прецедент, доселе неизвестный в современной политической практике: не наделенные доверием избирателей, т.е. нелегитимные люди оказались во власти! И это было только началом.

Сам же парламент, в котором было 75 депутатов, постоянно сотрясали скандалы и неприятные истории. Особенно долго и жарко шли споры о Конституции, сопровождавшиеся массовыми митингами и шествиями. Наконец, под диктовку толпы, буквально за полчаса, причем ночью, приняли новую редакцию Конституции, а через месяц, под диктовку уже Белого Дома, столь же молниеносно приняли другую. В этом смысле закономерен также его скоропостижный конец: по заявлению самих депутатов (М.Эшимканова и К.Карабекова), Конституционный суд признал неконституционными принятые этим Жогорку Кенешем редакции Конституции, что дало право президенту досрочно распустить его, хотя он ранее не раз говорил о том, что с этим составом парламента он будет работать до окончания срока.

Партийный парламент: теория и практика

Следуя опыту А.Акаева, второй президент К.Бакиев тоже осенью 2007 года внезапно инициировал референдум, принявший новую редакцию Конституции и Кодекса о выборах Кыргызской Республики. Выделим лишь аспекты, связанные с принципами и порядком формирования однопалатного Жогорку Кенеша, в котором количество депутатов составляет уже 90.

Необходимо отметить, что идеология формирования предыдущего состава Жогорку Кенеша и правительства соответствовала принятым образцам парламентской практики мира, так как была основана на партийном списке. Кроме того, она включала в себя принципы учета представительства национальных меньшинств, женщин и молодежи. В этом смысле она представлялась новым, позитивным шагом в развитии кыргызского парламентаризма.

Президент К. Бакиев тут же создает новую партию "Ак Жол", беря в качестве модели опыт "Нур Отана" ННазарбаева и "Единой России" В. Путина. При этом совершенно игнорируется пункт 3 статьи 45 Конституции Кыргызской Республики[3], где было написано: "Президент на период осуществления своих полномочий приостанавливает свою деятельность в политических партиях и организациях до начала новых выборов президента". Благодаря мощным административным и финансовым ресурсам эта партия одерживает победу на выборах 16 декабря 2007 года, получив 71 место из 90. Центризбирком 17 декабря в 15 часов огласил следующие данные на основе голосования 95,44 % избирателей, в результате чего "Ата Мекен" получает 12 %, СДПК – 5,8 %, Партия коммунистов – 3,95 %. Через три дня, 20 декабря, согласно статье 78 Кодекса о выборах он принимает постановление о регистрации депутатов Жогорку Кенеша по трем партиям, как преодолевшим 5%-ный барьер: это "Ак Жол", СДПК и Партия коммунистов. "Ата Мекен" в этом списке не было. Другое требование Кодекса о выборах[4] (статья 77, пункт 7) о необходимости официального опубликования в СМИ результатов выборов депутатов Жогорку Кенеша в двухнедельный срок со дня определения результатов выборов Центризбирком не выполнил, подтвердив тем самым слухи и факты о недостоверности и нелегитимности результатов выборов в новый парламент. Тем не менее, этот парламент подействовал более двух лет. В количественном отношении тот Жогорку Кенеш принял за свое время примерно столько же законов, сколько приняло Законодательное Собрание первого и второго созывов в течение пяти лет. В чем же дело? Да в том, что в том составе Жогорку Кенеша не дискутировали, а просто штамповали законы, благо есть абсолютное большинство голосов правящей партии "Ак Жол" и нет места дискуссиям и инакомыслию, как при КПСС. Существенно были урезаны права депутатов на выступления и участие в дискуссиях и дебатах, без которых, как известно, немыслимо само существование парламента[5]. В апреле 2010 года деятельность Жогорку Кенеша завершилась в силу известных причин.

После апрельских дней и трагических событий в июне, 10 октября 2010 года состоялись выборы в Жогорку Кенеш и в понедельник, 1 ноября, Центральная комиссия КР по выборам и проведению референдумов объявила официальные итоги выборов. Сенсации не произошло. Результат, озвученный ЦИК, не сильно отличался от таблицы предварительных данных Государственной автоматизированной системы «Шайлоо». Признание выборов явилось необходимым для всего общества шагом. Нужно учиться принимать реальность такой, какая она есть, а не такой, какой кому-то хотелось бы ее видеть. Особенно это касается инициаторов перехода к парламентской системе. В этом отношении лидеры некоторых политических партий («Ак-Шумкар», «Мекен ынтымагы») сделали крайне важный и ответственный шаг – первым признали итоги выборов, несмотря на результаты для их партий. Приняв поражение сегодня, дальновидные лидеры закладывают основу для побед завтра. Сейчас нужно уйти, чтобы остаться и продолжать

---

[3] Конституция КР Принята на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изложена в Законе Кыргызской Республики "О новой редакции Конституции Кыргызской Республики" от 23 октября 2007 года № 157. http://pravo.tazar.kg/index.php?newsid=6.

[4] Кодекс о выборах в Кыргызской Республике http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?Regnom=222

[5] Дело дошло даже до курьеза: бывший торага ЖК А.Тагаев заявил, что у них в портфеле не осталось законопроектов, подлежащих рассмотрению! (По материалам Эркебаева А. МАНДАТ или путь гибели подлинного парламентаризма? //Кыргызский парламент: 20 лет спустя. www.atamekenkg.com/index.php?...

играть важную, а главное, позитивную роль в политической жизни республики. Не признав и не поняв этот факт, некоторые политики рискуют поставить крест на собственной карьере, поскольку их деструктивизм будет явно перевешивать прошлые заслуги по реформированию политического поля.

Как утверждал Т.Ибраимов, нужно признать нынешний состав Жогорку Кенеша легитимным, тем самым заложив традицию мирной смены власти и дав возможность партиям делать первые шаги в развитии реального парламентаризма. Необходимо настроиться на долгосрочную работу и не делать трагедии из того, что довольно скоро может появиться необходимость в новых парламентских выборах[6].

Определенная часть политологов Кыргызстана считает, что парламентская форма государственного устройства позволит избежать концентрации власти в стране в одних руках и даст оппозиции больше возможностей участвовать в политической жизни республики. «Кыргызстан будет парламентской республикой, и оппозиция займет в парламенте достойное место, ей будет отдан базовый комитет по бюджету и финансам, а также место в руководстве палаты, чтобы соблюдался плюрализм мнений и принятия решений», – сказала в интервью «Интерфаксу» глава переходного правительства страны Роза Отунбаева[7].

Тем не менее, ряд политиков резко высказывались по поводу парламентаризма в Кыргызстане, полагая, что при этой форме правления "государство будут продолжать сотрясать бесконечные политические катаклизмы".Главным противником парламентского правления являлся экс-секретарь Совбеза КР М.Ниязов, который считал, что в сегодняшних условиях республике нужна «жесткая президентская власть, которая может навести порядок в стране, привести все в законное русло и только в условиях политической и экономической стабильности приступать к формированию других институтов власти». Он считал, что в сегодняшних условиях нет предпосылок к переходу к парламентскому правлению, так как в стране царит охлократия, а не демократия, не развита рыночная экономика, слабы политические партии. Он уверен, что сегодня никакая Конституция не сможет вывести Кыргызстан из кризиса. Страну может вывести из трудного положения только сильный национальный лидер, уверен Ниязов[8].

На сегодняшний день парламентская республика – это, скорее всего, перспектива, которая может быть актуальной для Кыргызстана через несколько десятков лет, поскольку в настоящее время на политическую ситуацию в стране влияют не партии, так как институт партий у нас совершенно не развит, а родовые кланы, и парламентская модель сегодня используется политическими силами как средство реализации собственных политических интересов. Вследствие разнонаправленности фракций парламента стране грозит потеря управляемости, разбалансировка и анархия. К тому же, переход к парламентской системе может занять немало времени и материальных ресурсов.

Как пророчествовал известный эксперт Н.Омаров, «в новом парламенте будет достаточно сложно создать правящую коалицию. Дело в том, что в Кыргызстане партии имеют не политическую природу. Эти партии представляют разные регионы страны. Естественно, во многих вопросах их позиции различны. Так что еще большой вопрос, насколько устойчивой может оказаться парламентская республика в Киргизии. Не удивлюсь, если через 3-4 года страна вновь станет президентской. Словом, кыргызстанский

[6] Ибраимов Т., директор Центра политико-правовых исследований. Специально для Программы «Открытый Кыргызстан» 22.10.2010 По материалам www. open. kg
[7] Материалы по сайту: www.kp.kg/daily/24493.4 .
[8] www.elarmany.kg/?p=256

парламентаризм на обломках феодализма сильно смахивает на дворцы древних владык посреди пустырей»[9].

В поисках подходящей модели парламентаризма мы часто апеллируем к опыту Западной Европы, полагая, что именно этот обобщенный опыт может прижиться в условиях традиционного общества Кыргызстана. Между тем, очевидно, что Кыргызстан пока еще не "созрел" для парламентаризма западного образца – уже сейчас видны признаки грядущей жесткой конкуренции между главными партиями страны, в то время как никто не может дать гарантий тому, что эта конкуренция в органах власти не перерастет в противостояние на улицах.

Незрелость парламентаризма не только в Кыргызстане, но и в Центральной Азии в целом является общей характеристикой постсоветского независимого развития. Не вдаваясь в длительные рассуждения об особенностях политической власти во всех странах региона, важно подчеркнуть одну деталь – с теоретической точки зрения вопрос парламентаризма в традиционных обществах практически не проработан, но страны не прекращают эксперименты по его внедрению в той или иной форме. С практической точки зрения, любые режимы Центральной Азии так и не смогли прийти к реалистичному балансу властных полномочий между институтами власти, в то время как существующие формы парламентаризма являются лишь механизмом укрепления авторитарного правления и не могут отражать всю палитру политических сил в любой из стран региона.

Слабость идеологических платформ существующих партий в Кыргызстане, а также авторитарность самих внутрипартийных структур (которые созданы в интересах одного лица, родоплеменной группы либо объединения групп бизнесменов) также является фактором, значительно осложняющим формирование парламентаризма в стране.

Переход с президентской формы правления на парламентскую, неудачно стартовавший с провального тайного голосования за кандидатуру на пост торага ЖК отца последней редакции Конституции Омурбека Текебаева, несостоятельность наших политиков, которую они продемонстрировали при формировании парламентской коалиции большинства, позволили позлорадствовать всем, кто выступает против полновластного парламентаризма.

Происходящее в современном Кыргызстане тщательно изучается политиками и экспертами соседних стран как пример того, как не стоит поступать со своим государственным строем. Для большинства соседей все, что происходит в нашей стране, малопонятно. Если некоторые мировые державы не хотели признавать новую власть в лице временного правительства, то теперь все находятся в недоумении: сколько же можно делить портфели будущего кабинета министров и когда, наконец, в пятимиллионном государстве наступят стабильность и спокойствие, а чиновники будут заниматься только экономикой и социальной сферой?

Успокаивает наших соседей только одно: в стране практически сошла на нет митинговая волна. Исключение составляют лишь пикеты учителей, требующих повышения заработной платы и социальных гарантий. Отметим, что такие пикеты пока проходят спонтанно и стихийно.

К сожалению, на данный момент единственный представитель легитимной власти – президент переходного периода Роза Отунбаева[10]. Многострадальный пятый созыв парламента не в счет, потому как депутаты никак не могут сконцентрироваться на работе.

---

[9] Омаров Н.: Риски парламентаризма в Кыргызстане www.**ВРС** **от** 13.08.2010

[10] Суюнбаев М. В Кыргызстане в ближайшее время будут перераспределены полномочия между президентом и парламентом. 01/11/10 17:28, Бишкек – ИА «24.kg», . www.24.kg

Наличие депутатского корпуса еще не означает, что законодательная ветвь власти у нас заработала.

Список использованной литературы

1. Токмергенова А. Какая форма правления нужна Кыргызстану? www. easttime.ru от 26.06.2010
2. Материалы по сайту: www.kp.kg/daily/24493.4 .
3. Конституция КР Принята на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изложена в Законе Кыргызской Республики "О новой редакции Конституции Кыргызской Республики"от 23 октября 2007 года N 157. http://pravo.tazar.kg/index.php?newsid=6.
4. КОДЕКС О ВЫБОРАХ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ http://www.base.spinform.ru/show_doc.fwx?Regnom=222.
5. Нур Омаров: «Риски парламентаризма в Кыргызстане» www.**ВРС** **от** 13.08.2010.
6. М.Ниязов считает, что референдум не принесет стране безопасность и **...** www.elarmany.kg/?p=256
7. Парламент в Кыргызстане: временно поверенный? От 04/11/10 10:21, Бишкек – ИА «24.kg», Дарья Подольская. www.24.kg
8. Эркебаев А. МАНДАТ или путь гибели подлинного парламентаризма? //Кыргызский парламент: 20 лет спустя. www.atamekenkg.com/index.php?...
9. Суюнбаев М. В Кыргызстане в ближайшее время будут перераспределены полномочия между президентом и парламентом. 01/11/10 17:28, Бишкек – ИА «24.kg», . www.24.kg

З.Дж.Чотаев
PhD (Международные отношения)
ст. преподаватель Кыргызско-Турецкого университета «Манас»

ФОРМИРОВАНИЕ ПАРЛАМЕНТСКОЙ СИСТЕМЫ: ПРЕДПОСЫЛКИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

This article is aiming at analyzing the possibility and perspectives for adoptation and development of parliamentary system of state administration in Kyrgyzstan after the events of April 6-7, 2010. The paper focuses on the investigation of political environment and traditions, as well as the potential political development in the country according to the process of state transformation. In this purpose, the first part of research observes the development and the results of the presidential periods in Kyrgyzstan. The second part focuses on the analysis of cultural environment and the main factors of political relations in Kyrgyzstan and the possibility of the adaptation of the parliamentary system in the country. The third part describes some main issues and difficulties in the development of the parliamentary system in Kyrgyzstan. The last part of the research examines the perspectives of this process and makes some conclusions.

События 6-7 апреля 2010 в Кыргызстане застали многих врасплох. Ни правящая элита, которая, казалось бы, уверенно сидела в своих креслах; ни оппозиция, которая готовилась к проведению регионального курултая, прощупывая свою политическую поддержку, не ожидали такой бурной реакции народных масс в ответ на репрессивные действия власти в отношении оппозиционных лидеров. Массовые протесты в регионах страны и последующие трагические события в Бишкеке показали реальное недовольство народа политикой Президента Бакиева и развеяли миф о стабильной политической ситуации в стране.

Бархатная «революция» 2005 года и современные события в Кыргызстане поставили под вопрос целесообразность президентской или, точнее, полу-президентской системы управления в государстве, которая под влиянием особенностей современной политической культуры и социально-культурных ценностей в стране скатывается к авторитарному режиму и узурпации власти со стороны правящей элиты. Таким образом, в результате смены власти в Кыргызстане в апреле 2010 года новое руководство страны поставило своей целью реформирование государственного устройства и построение парламентской системы или, точнее, полу-парламентской системы организации государственного управления[1]. В связи с этим в данной статье сделана попытка проанализировать предпосылки и перспективы реализации в Кыргызстане парламентской системы государственного устройства, выделить основные трудности и проблемы в данном процессе и предложить возможные пути решения некоторых из них.

---

[1] В данной статье понятие «полу-парламентская» система будет использовано для более упрощенного восприятия как «парламентская», несмотря на существующую разницу в этих терминах. В целом, в основе различия между понятиями «президентская» или «парламентская» системы государственного устройства лежат полномочия президента или парламента в формировании и контроле исполнительной власти в государстве. Таким образом, если эти полномочия принадлежат президенту, то это президентская система государственного устройства, в обратном случае это парламентская система. Но существует также и смешанные системы, где президент и парламент делят эти полномочия между собой. В результате мы получаем полу-президентскую систему, где доминируют полномочия президента или, наоборот, полу-парламентскую, где доминируют полномочия парламента. В данном случае мы будем говорить, в целом, о доминировании в полномочиях того или иного органа, упрощенно выражаясь «президентская» или «парламентская» система.

Периоды президентского правления в Кыргызстане

Анализируя политическое развитие Кыргызстана за последние 20 лет, можно заметить, что и акаевский, и бакиевский режимы пришли к власти на волне демократизационных процессов с целью построения демократического и либерального общества в Кыргызстане. Активное продвижение демократических и либеральных ценностей со стороны Президента Акаева в начале 1990-х постепенно сменилось тенденцией консолидации власти в руках президента путем ослабления роли и полномочий парламента и трансформации полу-парламентской системы в полу-президентскую во второй половине 1990-х годов, что привело к последующему развитию авторитаризма в стране. В связи с этим некоторые зарубежные политологи, анализируя данную тенденцию и отход Президента Акаева от политики демократизации в Кыргызстане, характеризуют период конца 1980-х и первую половину 1990-х годов больше как процесс либерализации[2].

После смены власти в 2005 году новый лидер страны Курманбек Бакиев также провозгласил своей основной целью развитие демократии и либерализма в Кыргызстане, им высказывались предложения о реформировании системы государственного устройства для установления парламентской республики[3]. Но после избрания президентом в июне 2005 года Курманбек Салиевич постепенно отошел от идеи построения парламентской системы и в целях необходимости стабилизации политической обстановки обратился к уже испытанным методам усиления президентской власти и использования авторитарных методов управления.

Сегодня, после трагических событий апреля 2010 года и смены власти в Кыргызстане, вновь встал вопрос о трансформации политической системы управления в государстве от президентской к парламентской. На примере деятельности предыдущих руководителей страны мы видим, что президентская система государственного управления в условиях Кыргызстана дискредитировала себя. Личные качества первых лидеров, их семейные кланы и политическое окружение не позволили создать эффективное управление в государстве, способное решить социально-экономические и политические проблемы, установить демократические принципы в стране, а в итоге привели к узурпации власти и разгулу коррупции в Кыргызстане.

Особенности политических отношений в Кыргызстане и перспективы реализации парламентской системы

Принятие редакции Конституции Кыргызской Республики в июне 2010 года положило начало новой эпохе государственного устройства в стране, предусматривающего построение парламентской системы управления с ограниченными полномочиями президента в данном процессе. Несмотря на это, и сегодня, после выборов в Жогорку Кенеш и формирования коалиционного правительства высказывается очень много критики и сомнений относительно целесообразности и эффективности парламентской системы и ее возможной долгосрочной перспективы в Кыргызстане. В связи с этим представляется необходимым обратить внимание на возможные социально-культурные и политические условия и предпосылки для трансформации политической системы с целью установления парламентаризма в стране.

---

[2] John Anderson, Creating a Framework for Civil Society in Kyrgyzstan // Europe-Asia Studies, Jan 2000, Vol. 52, Issue 1.

[3] Чотаев З. Политическое самосознание и конституционные реформы в Кыргызстане после событий 24 марта 2005 года // Сборник статей и докладов Международной конференции в Академии управления при Президенте Кыргызской Республики, 11 мая 2007 года. – Б., 2007. – С. 142.

Анализируя современную политическую систему или политические отношения в Кыргызстане, важно учитывать особое влияние на нее социально-культурных ценностей, а именно влияние регионализма и трайбализма, клановых, семейственных (*nepotism*) и покровительственных отношений (*clientelism*). В качестве примера можно привести различные исследования политических процессов в Центральной Азии (ЦА) со стороны зарубежных ученых.

Так, например, *Кэтлин Коллинз,* анализируя ситуацию в постсоветской Центральной Азии, характеризует внутриполитические отношения в этих странах как «политику кланов», где последние являются основой политической и экономической власти. По определению автора, клан – «это неформальная организация, состоящая из сети индивидов, объединенных на основе родственных связей»[4]. Неформальные пакты, заключенные между различными кланами, обеспечивают стабильность государства и правящего режима, с одной стороны, но заметно тормозят процессы демократизации и либерализации в этих странах, что негативно проявилось на политическом процессе в Кыргызстане. Но, с другой стороны, по мнению автора, политика кланов, порождая краткосрочную стабильность и усиление авторитаризма, в долгосрочной перспективе может негативно отразиться на консолидации авторитарной власти и ее стабильности[5].

Скот Раднитз, изучая ситуацию в Кыргызстане, видит более сильное влияние местных сообществ (*localism*) и покровительственных отношений во внутреполитических процессах страны. По словам автора, кланы не играют активную роль в мобилизации масс для участия в политических процессах на региональном уровне[6]. Поэтому участие и поддержка народных масс политическим движениям и последующее их развитие на национальном уровне основано на взаимоотношении их участников и лидеров на локальном и региональном уровнях, точнее, на солидарности местных сообществ и влиянии покровительственных отношений в данном процессе. В данном аспекте можно рассматривать и родоплеменную принадлежность политиков как одну из составляющих политических взаимоотношений.

Джохан Ингвэл, анализируя анатомию кыргызского государства, выявил влияние социально-культурных ценностей на ослабление правопорядка и усиление коррупции в государстве[7]. В частности, он выделяет нежелание политической элиты активно вмешиваться в процесс реформирования правовой системы и искоренения коррупции под влиянием социально-культурных ценностей, основанных на поддержке традиционных связей внутри кланов, родов и регионов.

Рассмотрев особенности политических отношений в Кыргызстане, наряду с некоторыми отрицательными последствиями функционирования социально-культурных ценностей можно выявить и ряд благоприятных условий для становления и последующего развития парламентской системы в стране. Сегодня различные кланы, региональные и родовые группы, связанные между собой общими интересами, могут быть представлены в парламенте как политические силы, объединившиеся в коалиционное правительство для реализации политической власти. Данные политические силы, сформированные в парламентские фракции, под влиянием пропорциональной избирательной системы, предусматривающей общереспубликанское представительство, со временем могут трансформироваться в современные политические партии. Анализ современных политических отношений в Кыргызстане показывает, что политическая стабильность в стране в целом связана с активной поддержкой различных региональных, политических и

---

[4] Kathleen Collins, The Logic of Clan Politics: Evidence from Central Asian Trajectories // World Politics, Issue 56, January 2004, p. 224–61, p. 231.
[5] Ibid., p. 260.
[6] Scott Radnitz, A Hoarse of Different Color: Revolution and Regression in Kyrgyzstan // Democracy and Authoritarianism in the Postcommunist World, Cambridge University Press, New York, 2010, p. 316.
[7] John Engval, Kyrgyzstan: Anatomy of a State // Problems of Post-Communism, vol. 54, no. 4, July-August 2007, p. 41.

экономических групп действующей руководящей элиты. В данном случае речь идет о так называемом неофициальном договоре между властью и ее окружением: политическими, экономическими, региональными и родоплеменными группами. Можно привести конкретные примеры из опыта правления первого Президента КР Аскара Акаева, который в угоду семейных приоритетов потерял значительную поддержку со стороны других политических сил, а вскоре в 2005 году лишился и политической власти. Рассматривая пример правления второго Президента КР Курманбека Бакиева, являющегося представителем юга страны, можно наблюдать его успешную политику консолидации своей политической власти путем обеспечения поддержки со стороны некоторых северных кланов и других политических сил после событий 2005 года[8]. Возможности реализации данной практики имеются и в рамках парламентской системы государственного устройства, где неформальный договор между различными политическими силами, кланами и региональными группами можно трансформировать в официальный договор, заключенный в рамках коалиционного правительства, предоставив официальную платформу для их представительства и интересов, и уже на его основе формировать общий политический курс и руководство страны в зависимости от политического веса его участников.

Основные трудности и проблемы в реализации парламентской системы государственного управления

10 октября 2010 года в Кыргызстане прошли парламентские выборы. Несмотря на то, что международные и внутренние наблюдатели, в целом, признали выборы прозрачными и демократичными, имели место факты нарушения выборного процесса по отдельным избирательным участкам. Данные выборы, которые стали беспрецедентными в истории нашей страны по своей прозрачности, раскрыли некоторые действующие механизмы фальсификации, а также факты подкупа граждан со стороны политических партий. Данные нарушения не изменили целостной картины выборов и их результатов, но открыто показали ошибки и неподготовленность Центральной избирательной комиссии и местных участковых комиссий, в частности, по вопросам подготовки избирательных списков, выявили недостатки существующего избирательного кодекса и необходимость его пересмотрения[9]. Тем не менее, после 20 дней разбирательства 1 ноября ЦИК официально огласил результаты парламентских выборов, по которым в Жогорку Кенеш прошли 5 политических партий: «Ата-журт», «СДПК», «Ар-намыс», «Республика» и «Ата-мекен»; а партия «Бутун Кыргызстан», по данным избиркома, не прошла 5%-ный барьер и осталась «за бортом»[10].

Сегодня выборные страсти в Кыргызстане поутихли, и начинается новый и, наверное, самый тяжелый этап в политической жизни страны: формирование коалиционного правительства и реализация парламентской системы. Исходя из этого, немаловажен вопрос взаимоотношения коалиционного большинства и оппозиционного меньшинства в будущем парламенте Кыргызстана. В связи с этим в рамках Жогорку Кенеша необходимо обеспечить условия для совместной конструктивной деятельности правящего большинства и оппозиционного меньшинства. Помимо основной функции оппозиции по контролю политического большинства, необходимо предоставить определенные должностные обязанности в работе Жогорку Кенеша для представителей оппозиционных партий. Такая практика предусмотрена во многих странах с парламентской системой управления. Например, в Великобритании Председателем Комитета по делам управления

---

[8] См: Чотаев, op.cit. С. 143-144.

[9] Положительного мнения о выборах придерживались многие местные и международные наблюдатели, такие как Тазаа Шайлоо, Наблюдательные миссии СНГ, ОБСЕ и другие. Подробно см.: Информационное агентство «Акипресс», [http://www.akipress.org], 10.12.2010, Информационное агенство «Кабар», [http://www.kabar.kg], 12.10.2010.

[10] ЦИК Кыргызстана огласил официальные итоги парламентских выборов, согласно которым в Жогорку Кенеш проходят 5 партий // Информационное агенство «24.kg», 01.11.2010, http://www.24.kg/election2010/86022-cik-kyrgyzstana-oglasil-oficialnye-itogi.html

является представитель оппозиции[11]. С этой целью в новой Конституции КР от 2010 года уже предусмотрены определенные должности для представителей оппозиции, которых не было в предыдущих редакциях Конституции (заместитель Торага ЖК, ст. 75, п.1, председатели комитета по вопросам бюджета и комитета по вопросам безопасности и порядка, ст. 76, п.1)[12]. На сегодняшний день из 16 комитетов в ЖК 3 комитета по бюджету, правопорядку и борьбе с коррупцией, а также по правам человека, равным возможностям и связям с общественностью возглавляются оппозицией[13]. Наблюдается некоторое дробление в предусмотренных полномочиях. Тем не менее, взаимодействие оппозиции и большинства необходимо развивать и в других направлениях.

Другим важным условием функционирования парламентской системы является стабильность и самостоятельность правительства, усиление полномочий и ответственности премьер-министра в системе управления государством. Анализируя мировую практику функционирования парламентских режимов, можно выделить особую роль и ответственность премьер-министра в управлении государством, который обладает схожими полномочиями, как и президент в президентской системе государственного устройства[14]. Таким образом, надо отметить, что Конституция 2010 года существенно расширила полномочия Премьер-министра и самостоятельность правительства. Например, в настоящей Конституции уже нет положения об ответственности министра перед президентом или парламентом, он ответственен перед премьер-министром[15]. Желательно бы также предусмотреть период (6 месяцев), когда парламент не может выдвигать предложение о «вотуме недоверия» после одобрения «вотума доверия».

Одна из самых важных задач для эффективной и стабильной работы парламентской системы государственного управления – обеспечить условия для самостоятельного функционирования государственно-административного аппарата, повысить независимость и защищенность бюрократического звена от политических перестановок во властных структурах с целью бесперебойного выполнения своих обязанностей и общего политического курса страны, определенного правительством. Данный вопрос связан с необходимостью стабильного функционирования административного аппарата при возможных политических изменениях в правительстве КР, связанных с многопартийной структурой парламента. Ни для кого не секрет, что в предыдущие периоды президентского правления в Кыргызстане мы наблюдали частую ротацию государственных служащих при смене руководства ведомства, что вызывало сильные помехи в работе административного аппарата. Функционирование государственного управления, в целом, было возможно при непосредственном контроле и координации всей системы со стороны Президента КР, что характеризовало авторитарный режим в стране[16]. Хотелось бы отметить, что Государственная кадровая служба КР уже начала работу в этом направлении, усиливая институт статс-советников. Но насколько эффективной будет эта работа и какие результаты мы получим, покажет будущее.

В целях обеспечения независимости и самостоятельности административной системы можно привести конкретные пути по реформированию государственного аппарата. Например, заново пересмотреть и еще раз закрепить реестр политических и административных должностей, по возможности максимально сократив перечень

---

[11] *Cem Eroğul*, Cağdaş Devlet Düzenleri (Современные системы государства), Ankara, 1996, p. 15.
[12] См.: Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года. – Б., 2010.
[13] Состав профильных комитетов Жогорку Кенеша, *Информационное Агенство «Акипресс»*, [http://www.akipress.org], 24.12.2010.
[14] Подробнее см.: Cem Eroğul, Cağdaş Devlet Düzenleri (Современные системы государства). Правовые системы стран мира /Под редакцией *А.Сухарева*. – М.: Норма, 2001.
[15] См: Конституция КР, Раздел 5. Исполнительная власть КР.
[16] Чотаев З.Д. Доклад на Круглом столе в Университете Джорджа Вашингтона:'The Political Development ın Kyrgyzstan since 2005', The Institute for European, Russian and Eurasian Studies (IERES), George Washington University GWU), 12.03.2010, [http://www.gwu.edu/~ieresgwu/news/events_archive_display.cfm?event_id=18160].

государственных политических позиций в пользу административных должностей[17]. Также для более стабильного функционирования бюрократического звена необходимо обеспечить юридическую защищенность госслужащих, сокращение ротации кадров и продвижение чиновников по службе с учетом профессиональных качеств, которые важно отчетливо закрепить в нормативно-правовых актах с целью их практической реализации. С целью обеспечить более высокую защищенность государственных служащих от произвольных перестановок в государственном аппарате можно предложить учреждение специальных инстанций – административных судов, которые будут полномочны в рассмотрении взаимоотношений между государством и чиновниками.

Перспективы функционирования парламентской системы

Выборы проведены, и уже сформировано коалиционное правительство из политических партий СДПК, Республика и Ата-Журт. Таким образом, подводя некоторые итоги, можно прийти к мнению, что при совместной стабильной работе коалиции и при необходимой поддержке со стороны Президента КР Розы Отунбаевой становление и функционирование парламентской системы в Кыргызстане возможно, по крайней мере, до выборов нового Президента КР. Надо отметить, что особо важным является желание и конструктивное участие в данном процессе партии Ар-Намыс, а также поддержка фракции Ата-Мекен, лидер которой является «отцом» новой Конституции. В противном случае возможны возрождение прежнего направления политического развития и дестабилизация ситуации, что на сегодня маловероятно. Такой сценарий обусловлен тем, что в ближайшее время и как минимум в течение года будет невозможно существенно изменить баланс политических сил в парламенте в пользу изменения Конституции[18]. Вновь избранные депутаты, потратив огромные финансовые средства, также не готовы идти на перевыборы Жогорку Кенеша, и они постараются любой возможной ценой сохранить нынешний парламент, хотя бы первые 2 года. Таким образом, при существующей Конституции, регламентирующей парламентскую систему, попытки «пропрезидентских» политических сил вернуть прежнюю систему чреваты негативными последствиями. В данном вопросе многое будет зависеть от партий «Ата-Журт», «Ар-Намыс» и «Республика» в период их возможного участия в правящей коалиции по отдельности или все вместе. Хотя уже не факт, что при возможном формировании этими партиями правительственной коалиции она незамедлительно пойдет по пути развития президентской системы правления в Кыргызстане, так как невозможность изменить Конституцию в правовом поле в ближайшее время вынудит эти партии работать в условиях парламентской системы и выявить ее положительные и отрицательные стороны. Например, уже сегодня фракция Ата-Журт, входящая в состав коалиционного правительства, опровергла свои первоначальные стремления изменить Конституцию в данном направлении[19].

На сегодняшний день и в ближайшее время ни одна из партий не в состоянии выдвинуть и избрать Президента Республики самостоятельно, что приводит к необходимости для любой партии обеспечить себе поддержку еще как минимум 2-х политических партий. В данной ситуации при попытке реставрации президентской системы избранный на 5 (или 6) лет Президент, с расширенными полномочиями по управлению в государстве, может вновь проявить тенденцию к монополизации и узурпации власти. Таким образом, бывшие политические партнеры могут превратиться в номинальных или «пассивных» участников политического процесса, или, как уже было на примере тандема Бакиев-Кулов, вообще могут быть исключены из политической жизни страны. В парламентской системе такое исключение невозможно – при нарушении коалиционных договоренностей фракции могут отозвать свою поддержку правящей

[17] Закон КР «О Государственной Службе», ст.1/посл.абз. Указ Президента КР от 27 августа 2007 года УП № 385 «Об утверждении Реестра государственных должностей Кыргызской Республики».
[18] Для изменения Конституции КР необходимо набрать 2/3 голосов депутатов. Статья 114/3 Конституции КР.
[19] Информационное агенство «Акипресс», [http://www.akipress.org], декабрь 2010.

элите, и коалиция распадется. Лидер правящей коалиции или Премьер-министр остается у власти до тех пор, пока выполняет свои обязательства по коалиционному договору. В условиях парламентской системы политические силы, имеющие стабильную поддержку электората, не могут просто лишиться политической власти. В отличие от этого, на опыте президентской системы в Кыргызстане мы видим, что политические партии в данных условиях теряют свою реальную политическую силу, а их лидеры приобретают статус «марионеток», управляемых Президентом, или же лишаются своей власти вообще.

На сегодняшний день, говоря о перспективе дальнейшего функционирования парламентской системы, надо первым делом брать во внимание ее эффективность и прозрачность в управлении государством. Вновь избранное коалиционное правительство во главе с лидером партии СДПК должно показать свое стремление и волю по реализации парламентской системы и в короткий срок решить проблемы, накопившиеся в социально-экономической секторе страны. Только эффективное разрешение неотложных социально-экономических проблем и повышение уровня жизни в Кыргызстане может обеспечить поддержку народа новой правящей элиты и возможное переизбрание их лидеров на президентских и парламентских выборах. В противном случае нас могут ожидать новые потрясения.

Список использованной литературы

1. Eroğul, Cem, Cağdaş Devlet Düzenleri (Современные системы государства), Ankara, 1996.
2. Правовые системы стран мира /Под ред. А.Сухарева. – М.: Норма, 2001.
3. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 года. – Б., 2010.
4. Закон КР «О государственной службе», ст.1/посл.абз. Указ Президента КР от 27 августа 2007 года УП N 385 «Об утверждении Реестра государственных должностей Кыргызской Республики».
5. Чотаев З. Политическое самосознание и конституционные реформы в Кыргызстане после событий 24 марта 2005 года // Сборник статей и докладов по Международной конференции в Академии управления при Президенте Кыргызской Республики, 11 мая 2007 года. – Бишкек-2007.
6. Anderson, John, Creating a Framework for Civil Society in Kyrgyzstan // Europe-Asia Studies, Jan 2000, Vol. 52, Issue 1.
7. Collins, Kathleen, The Logic of Clan Politics: Evidence from Central Asian Trajectories // World Politics, Issue 56, January 2004.
8. Radnitz, Scott, A Hoarse of Different Color: Revolution and Regression in Kyrgyzstan // Democracy and Authoritarianism in the Postcommunist World, Cambridge University Press, New York, 2010.
9. Engval, John, Kyrgyzstan: Anatomy of a State // Problems of Post-Communism, vol. 54, no. 4, July-August 2007.
10. Kubecek, Paul, *Authoritarianism in Central Asia: curse or cure? //* Third World Quarterly, Vol. 19, Issue 1.
11. Чотаев З.Д, Доклад на Круглом столе в Университете Джорджа Вашингтона:'The Political Development ın Kyrgyzstan since 2005', The Institute for European, Russian and Eurasian Studies (IERES), George Washington University GWU), 12.03.2010, [http://www.gwu.edu/~ieresgwu/news/events_archive_display.cfm?event_id=18160].
12. Чотаев З.Д., Чего ожидать в Кыргызстане после выборов?//Слово Кыргызстана, 12 ноября 2010, с. 5.
13. http://slovo.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=1382&Itemid=56
14. Чотаев З.Д., Рискованно, но возможно//Слово Кыргызстана, 20 октября 2010 года. [http://slovo.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=1110&Itemid=56]
15. Информационное агенство «Акипресс», [http://www.akipress.org]
16. Информационное агенство «Кабар», [http://www.kabar.kg]

М.Т.Тюлегенов
ст. преподаватель, Американский университет Центральной Азии,
аспирант Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ И ПОЛИТИЧЕСКОГО УЧАСТИЯ: КЫРГЫЗСТАН И ДРУГИЕ СТРАНЫ ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

The article is devoted to analysis of possible factors that affect democratization in post-socialist countries and it attempts to define these factors through the comparative method.

Для стран, начавших переход от социализма к тому, что называют демократическим развитием, достаточно важным параметром этого процесса является политическое участие. Из множества различных параметров определения демократии этот является одним из самых ключевых. Политическое участие выражается не только в участии граждан в избирательных процессах, но и в других формах вовлечения в систему государственного управления или местного самоуправления (таких, как законодательные инициативы, инициируемые общественностью, мониторинг деятельности органов государственной власти и другие формы вовлечения в процессы принятия решений органами государственной власти).

Вопрос политического участия является как академически, так и практически важным в силу того, что хотя в кругу политических лидеров на постсоветском пространстве много споров о том, что из себя представляет демократия, в то же время мало внимания уделяется конкретизации понятия. Поэтому, говоря о важности изучения политического участия в целом, здесь же производится попытка анализа факторов, которые способствуют увеличению политического участия. Основным вопросом является часто наблюдаемый различный уровень политического участия в странах, которые, казалось бы, не так давно находились в примерно схожих условиях. Анализ этих условий в их вариативности позволит, на наш взгляд, понять причины разности в уровнях политического участия.

Данная статья посвящена изучению факторов, которые могут влиять на демократизацию и, соответственно, на политическое участие. Она состоит из трех частей – обсуждение выбора конкретных стран для сравнения с Кыргызстаном и тех параметров, которые на наш взгляд являются наиболее показательными для изучаемого вопроса, краткое описание этих стран и обсуждение теорий демократизаций в свете сравнительного анализа этих стран и выводы.

Выбор кейсов

Ряд стран, начавших около двадцати лет тому назад переходный период во многом в сравнительно схожих на первый взгляд условиях, в данное время оказался на разных уровнях политического развития (относительно политического участия). Для изучения развития политического участия выбран сравнительный метод анализа на основе нескольких кейсов пост-социалистических стран.

Методологически при сравнительном анализе применяется как метод схожести, при котором изучаются схожие факторы, приводящие к схожим результатам, так и метод разности, при котором разные факторы приводят к различным результатам[1]. В связи с

[1] John Stuart Mill. Collected Works of John Stuart Mill. System of Logic, Ratiocinative and Inductive. Liberty Fund Inc., 2006

этим набор страновых примеров достаточно разнообразен, для того чтобы охватить и разницу в уровнях политического развития, и разницу в тех факторах, которые могут приводить к различным уровням политического развития. Учитывая, насколько широка сама сфера политического участия в плане ее причинно-следственных факторов, потенциально количество кейсов может быть достаточно большим. Однако метод сравнительного анализа работает, в случае если количество выбранных кейсов сравнительно невелико[2].

Одной из выбранных стран является Кыргызстан как ввиду практического осмысления происходящих здесь политических перемен, так и ввиду академического интереса, который он может представлять по той же причине – довольно непростой путь развития политического участия, представленный за последние два десятка лет. Выбор других стран исходит из предполагаемых гипотез значимости тех или иных факторов для политического участия. Если брать такой фактор, как экономическое развитие, то выбраны были дополнительно Казахстан и Монголия как примеры разных уровней экономического развития, которые имели в 2009 г. ВВП на душу населения (по паритету покупательной способности) 3,100 и 11,800 долларов США соответственно в сравнении с кыргызстанскими 2,200[3]. Эти же страны отличаются в определенной мере этногеографическими параметрами – более моноэтничная Монголия по сравнению с Кыргызстаном, и другой характер расселения этнических групп в Казахстане при сравнительно гораздо большей территории (что делает Казахстан в этом отношении ближе к Монголии, чем к Кыргызстану), а также низкая плотность расселения населения (1,7 человека на кв. км, в то время как в Кыргызстане эта цифра составляет 27 человек на кв.км). Выбор этих стран при разнице этих параметров обусловлен также и определенной схожестью. Во-первых, во многом схожая традиционная кочевая культура, которая гипотетически может иметь влияние на характер политических процессов. Во-вторых, схожесть контекста и временного периода начала переходного периода – начала 90-х годов при ослаблении и позже при полном исчезновении управления из Москвы. По той же самой причине важна и схожесть этих стран при росте политических интересов России в последнее десятилетие, когда все три страны (хотя и в разной степени) оказались в орбите определенного влияния большого соседа. Выбор этих трех стран еще интересен тем, что в спектре плюралистического развития они отражают крайние проявления в виде Казахстана и Монголии на концах этого спектра, с Кыргызстаном, находящимся где-то посередине. Даже в плане количества людей, побывавших на посту президента в течение последних двадцати лет, эти страны представляют достаточно широкий спектр: Казахстан – один человек, Кыргызстан – 3, Монголия – 4.

Поскольку много параметров среди выбранных стран тесно пересекаются, в группу для сравнения был включена еще одна страна, которая достаточно далеко стоит от остальных по многим параметрам, но сравнительно для целей исследования имеющая и определенную схожесть с этими странами. Выбор Словакии может показаться странным ввиду ее вхождения в 2004 в состав Евросоюза, что само по себе вроде бы должно свидетельствовать об уровне политического участия, не сравнимого с другими странами. Тем не менее, по ряду факторов имеет смысл провести сравнение и с этой страной, поскольку среди ее факторов важными являются этнический состав страны и этническая политика, относительно недавнее начало государственного и национального строительства (Словакия как государство впервые появилось в 1939 г.). Гораздо больше, конечно, факторов, отличающих ее – культурно-исторический регион и притяжение к европейским стандартам политического участия, определяемое расширением Евросоюза. Конечно, анализ факторов, относящихся к этой стране, должен делаться с поправкой на наличие гораздо большего количества отличий, чем схожести.

---

[2] Charles Ragin. The Comparative Method. University of California Press: 1987

[3] CIA. World Factbook (https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html)

Для того чтобы определить уровень политического участия, в качестве отправной точки была взята база данных Полити (Polity)[4], которая анализирует страны за период 1946-2009 по шкале от -10 (полностью институциализированная автократия) до 10 (полностью институциализированная демократия). Определение места каждой страны по этой шкале основывается на параметрах – выборы исполнительной ветви власти, ограничения, на нее налагающиеся, и уровень политической конкуренции[5]. Процессы демократизации в интересующих нас странах с периода обретения своей независимости выглядели следующим образом (см. рис. 1).

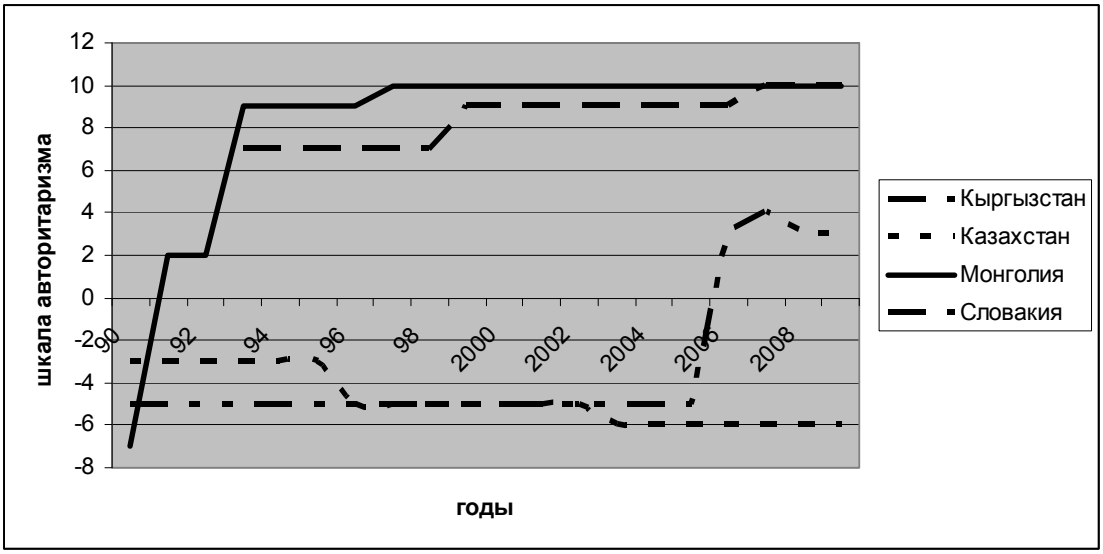


Рис.1. Тенденции авторитаризма (Полити)

Как видно из графика, между рядом стран наблюдается довольно большое различие в динамике их демократических траекторий. Три страны испытывают процесс или же неуклонного подъема по шкале (Монголия, Словакия), или же неуклонного спуска (Казахстан), в то время как траектория Кыргызстана включает два спуска (1996, 2008) и один подъем (2005). Интересным случаем, как это видно на графике, является Монголия, которая в 1990 году была по шкале ниже всех исследуемых стран (-7), в течение двух-трех лет резко обгоняет всех, включая и Словакию, и выходит на наиболее высокий возможный уровень (10). Описание кейсов структурировано в основном исходя из макрополитических процессов, которые освещают процессы консолидации или же децентрализации власти. Затем вкратце описываются различные процессы, которые имеют отношение к таким параметрам, как экономическое развитие, этнические процессы и политика, геополитические факторы, а также роль традиционного в его политических проявлениях.

Кейсы для сравнения

Как и многие бывшие советские республики, в первые годы своего независимого развития Казахстан начал предпринимать ряд политических и экономических реформ будучи многонациональной страной, в которой ведущими по численности этническими группами являются по переписи 2009 г. казахи (63 %) и русские (23 %). В целях сравнительного анализа для нас интересна постсоветская история этой страны, во время которой и проявились все более и более усиливающиеся различия с Кыргызстаном. В декабре 1993 г. произошел «добровольный» роспуск парламента. Однако новый парламент оказался не совсем способным идти на компромиссы с президентом, что

[4] База данных проекта Полити (http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm)
[5] Там же.

привело к тому, что в марте 1995 г. конституционный суд Казахстана признал нелегитимность парламентских выборов предыдущего года. Назарбаев распускает этот парламент и через референдумы проводит новую конституцию с сильными президентскими полномочиями и положением о том, что выборы президента откладываются до 2000 г. В плане территориального развития Казахстан развивался все больше как унитарная страна, оставляющая мало места для развития местного самоуправления. Конституция 1995 оставляет руководство МСУ назначаемыми президентом с оговоркой, что местные советы могут выразить недоверие акиму через две трети голосов, хотя в 1999 г. были проведены пилотные выборы мэра Чемолгана (родного города президента). Важная административная реформа была предпринята в 1997 г., когда пять областей были слиты с соседними с целью экономической эффективности объединения мест добычи нефти с местами ее переработки, в то же время эта мера усиливала пропорцию этнических казахов в этих регионах[6].

Монголия являет собой выбивающимся из ряда неевропейских постсоветских стран довольно успешным в плане развития демократии примером. В конце 80-х в стране побеждают реформисты, во многом не встречая сопротивление руководства Монгольской народной революционной партии (МНРП), которое по этой ситуации не получило санкции на жесткие действия из Москвы и боялось вовлечения Китая, если бы события приняли насильственный характер. Страна быстро попадает в сферу влияния западных стран. Во время визита в страну летом 1990 г. государственный секретарь США Джеймс Бейкер назвал Монголию первым азиатским государством с коммунистическим правлением, которое стало на путь демократизации[7]. Помимо процессов демократизации страна также встала на путь рыночных реформ через процессы приватизации и государственного дерегулирования экономики. В 1996 г. на парламентских выборах победу одержала коалиция демократических сил, однако на выборах 2000 г. Победу одержала МНРП, которая к этому времени отказалась от марксистских догматов и определила себя как демократическую и социалистическую партию. Интересно, что поддержку в создании демократической коалиции оказал Международный республиканский институт, так что даже формат кампании был смоделирован по образцу недавней кампании Республиканской партии в конгресс США (там кампания называлась «контракт с Америкой», в Монголии же называлась «контракт с монгольским избирателем»)[8]. В 2004 г. на выборах побеждают две партии – Народная революционная партия и Демократическая партия, которые создали коалиционное правительство

Нынешняя Словакия до развала социалистической системы не имела долгой истории государственности (за исключением периода 1939-45 гг.). Как отмечают некоторые исследователи, национальное самосознание словаков стало пробуждаться только к концу 18 века[9]. В Словакии многие массовые движения периода «бархатных революций» носили сельский характер в силу активности прихожан в селах, которым легче мобилизоваться вокруг церквей[10]. В целом гражданское общество страны в бурный период конца 80-х было менее протестным, чем многие восточноевропейские страны[11]. С началом обретения независимости Словакия стала парламентской республикой, в которой большую роль играли партии, их коалиции после парламентских выборов и назначаемые ими премьер-министры. Избранный в 1994 г. премьер-министром Мечиар объявил о необходимости европейской интеграции, хотя договор с Венгрией о спорных территориях (которые надо было решить, прежде чем две страны будут допущены в НАТО) долго не ратифицировался, в связи с чем Евросоюзу пришлось объявлять демарш

---

[6] Martha B. Olcott. Kazakhstan. Unfulfilled Promise. Carnegie Endowment for International Peace. С 103

[7] Sheldon R. Severinghaus. Mongolia in 1994: Strengthening Democracy. Asian Survey, Vol. 35, No. 1, A Survey of Asia in 1994: Part I (Jan., 1995). С. 71.

[8] Там же. – С. 67.

[9] Karen Henderson. Slovakia. The Escape from Invisibility. Routledge, 2002. С. 2.

[10] Там же. – С. 38.

[11] Grzegorz Ekiert and Jan Kubik . Contentious Politics in New Democracies: East Germany, Hungary, Poland, and Slovakia, 1989-93. World Politics, Vol. 50, No. 4 (Jul., 1998). С. 554.

(в том числе и по поводу похищения сына президента Ковача, в чем подозревались некоторые государственные структуры Словакии)[12]. В 1998 одним из громких политических инцидентов была организация референдума по вопросам вступления в НАТО и перехода на прямую выборность президента. Однако министерство внутренних дел отказалось распространять бюллетени, по второму вопросу ссылаясь на не совсем ясные указания конституционного суда, что в итоге сорвало референдум ввиду малой явки избирателей. Это сказалось на европейской политике по отношению к Словакии. Ввиду этого в последующем году НАТО и Евросоюз выслали приглашения к началу процесса вступления в свои организации трем соседям – Венгрии, Чехии и Польше, – но не Словакии.

Сравнительный анализ

Краткий обзор развития этих стран в постсоветский период позволяет нам сделать некоторый анализ относительно факторов, которые объясняют вариативность их демократического развития за последние почти двадцать лет. Вопросы о том, почему при всей своей удаленности от демократического европейского пространства Монголия более активно развивалась в демократическом направлении, чем Словакия, или, к примеру, почему при схожести многих параметров такие соседствующие страны, как Кыргызстан и Казахстан, с разной скоростью и в различных направлениях могут иметь множество различных ответов. В данной статье можно только предпринять наброски возможных ответов в виде факторов, которые имеют, по всей видимости, значение для демократизации стран исходя из имеющихся примеров.

Уровень экономического развития как предпосылка демократического развития, исходя из наших кейсов, не является определяющим, что показывает случай с Монголией, которая в сравнении с рядом стран (Словакия и Казахстан) экономически более отсталая. Хотя случай с Казахстаном может служить аргументом того, что важен не уровень ВВП (обеспеченный в данном случае нефтяными доходами), а, возможно, структура экономики, которая в некоторых случаях легче контролируется центральной властью и к тому же обеспечивает правительство ресурсами для принуждения и возможностями для снижения социального недовольства.

Культурные факторы, возможно, имеют значение, но не те, которые могут сразу бросаться в глаза. К примеру, наличие истории кочевой культуры не служит фактором, предполагающим или же, наоборот, предотвращающим демократическое развитие. Страны с историей кочевой культурой – Казахстан, Кыргызстан, Монголия – за последние двадцать лет претерпели различные пути развития и достигли разного уровня демократического развития. Сравнение Монголии и Словакии также может говорить о том, что нет жесткого детерминизма европейской культуры в качестве определяющего фактора быстрой демократизации.

По всей видимости, многоэтничность хотя и не является сама по себе фактором, влияющим на демократизацию, в какой-то мере имеет влияние. Из наших кейсов Монголия является наименее многоэтничной. Одним из осложняющих факторов для демократизации в Словакии (имеющей значительное венгерское меньшинство) явились спорные вопросы с Венгрией, а в Кыргызстане (в 1990) и Казахстане (в 1986) до момента обретения независимости произошли этнические или этнически обусловленные массовые насильственные столкновения. Однако сам по себе этнический фактор был, по всей видимости, сопутствующим по отношению к другим факторам. Пример Кыргызстана, несмотря на этнические столкновения 1990 и 2010 гг., в сравнении с Казахстаном говорит о том, что само по себе наличие многоэтничности не является препятствием.

Траектории Монголии и Кыргызстана, которые имеют наибольшие всплески изменений (см. рис. 1), говорят о значимости событий, которые были связаны с началом 90-х в первом случае и 2005 года во втором случае. Оба эти периода были трансформационными в истории обеих стран – в случае с Монголией ввиду слома советской системы и ввиду кризиса смены власти, которая намечалась к концу третьего президентского срока А.Акаева. Однако слом советской системы происходил во всех

[12] Там же. – С. 45.

рассматриваемых странах, демократическая тенденция сложилась в тот период только в Монголии. По всей видимости, значительную роль сыграла договоренность между старыми и новыми элитами о способах и направлениях трансформации политической системы. Подобное происходило в ряде восточноевропейских стран в конце 80-х гг. Наличие активной оппозиции в момент системной трансформации является важным фактором для демократизации и, что также важно, важна кооптация оппозиции в определенную систему. Антикоммунистическая оппозиция в Монголии изначально функционировала в виде партии (или альянса партий) и кооптировалась не во властную элиту (что произошло со многими оппозиционными движениями периода перестройки на постсоветском пространстве), а в систему, которая предусматривала отдельное место и роль для оппозиции. В 2005 г. в Кыргызстане существовавшая на тот момент политическая система не смогла ни кооптировать оппозицию во властную элиту, ни вовлечь хотя бы в минимальной форме в качестве самостоятельного политического игрока. Хотя на рисунке обе страны имеют определенный прорыв в сторону демократизации, системность возникшей ситуации в Монголии и предопределяет устойчивость траектории ее демократизации в отличие от Кыргызстана.

Географический вектор играет, конечно, существенную роль и в первую очередь для Словакии, путь развития которой определялся стремлением присоединиться к Европейскому Союзу. Однако, опять-таки, как мы видим на примере сравнения с Монголией, это не является обязательным условием, но стоит отметить важность степени отношений страны с теми странами, которые заинтересованы в демократическом пути развития переходных обществ. Монголия, хотя географически отдалена от западных стран, тем не менее испытала их сильное влияние, так же как и Кыргызстан в определенный период своего развития, что, видимо, и объясняет их отличие от Казахстана.

Можно привести еще много факторов, которые могут объяснять схожесть и разность как путей, так и результатов процессов демократизации бывших социалистических стран. Что было важно для нас в данной статье – это обозначить возможные способы объяснения различных демократических траекторий путем сравнительного анализа. Дальнейшие исследования в этом направлении нуждаются в большей систематизации выбора примеров для сравнительного анализа, а также в более детальном описании кейсов относительно вопросов политического участия как показательных для понимания процессов демократизации. Это описание будет нуждаться также в обосновании причинно-следственных связей между различными факторами и результатом процесса демократизации.

Список использованной литературы

1. База данных проекта Полити (http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm)
2. Grzegorz Ekiert and Jan Kubik . Contentious Politics in New Democracies: East Germany, Hungary, Poland, and Slovakia, 1989-93. World Politics, Vol. 50, No. 4 (Jul., 1998).
3. CIA. World Factbook (https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html).
4. Karen Henderson. Slovakia. The Escape from Invisibility. Routledge, 2002.
5. John Stuart Mill. Collected Works of John Stuart Mill. System of Logic, Ratiocinative and Inductive. Liberty Fund Inc., 2006.
6. Martha B. Olcott. Kazakhstan. Unfulfilled Promise. Carnegie Endowment for International Peace.
7. Charles Ragin. The Comparative Method. University of California Press: 1987.
   Sheldon R. Severinghaus. Mongolia in 1994: Strengthening Democracy. Asian Survey, Vol. 35, No. 1, A Survey of Asia in 1994: Part I (Jan., 1995).

Дж.А.Атыканова
аспирантка Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

РОЛЬ СМИ В РАЗВИТИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ МЕЖЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

In the publication concepts of ethnic conflicts and the form of their illumination in mass-media are given. Also kinds of illumination of ethnic conflicts in a printing press and TV are given. Definitions that the ethnic information and that for a direction in journalism - ethnic journalism are besides given.

В современном обществе роль и влияние СМИ имеют огромное значение. В процессе политического развития политики используют СМИ как инструмент, позволяющий управлять общественным сознанием. Методы распространения информации позволяют регулировать информационный процесс через государственные СМИ, а также частично – через частные компании. Частные СМИ в какой-то степени также зависимы от государства, так как получают разрешительные документы на функциональную деятельность.

В научном мире информация об этносах называется этнической, а в СМИ это направление именуется этнической журналистикой. Этническая журналистика появилась относительно недавно. Главным в данном определении являются сами журналисты и их потенциальная аудитория. Этническая журналистика – это новое направление в изучении и подачи информации в прессе. Научное изучение и исследования по этнической журналистике появились относительно недавно, хотя, по сути, этническая информация существовала всегда, начиная с того времени, как появились СМИ: «мы присутствуем при рождении нового научного направления – изучении всех аспектов этнической деятельности СМИ. Это направление развивается на стыке многих наук: этнологии, истории, политологии, социологии, психологии, журналистики и т.д. Нам представляется, что основной целью научных исследований деятельности СМИ должен быть научный поиск наиболее оптимальных способов распространения в массовом сознании идей гуманизма, идей этнической толерантности и этнического равенства граждан и народов перед законом, а также осуждение любых проявлений национал-экстремизма, национальных фобий и других форм этнической дискриминации».[1]

В чем заключается этническая информация? В общем понимании, это, прежде всего, упоминание в СМИ о народах, странах, о национальных обычаях и ценностях. Более предметно – это информация, связанная с этнической психологией людей (чувствами, эмоциями, представлениями), информация об этнической экономике, о спорте, о медицине, педагогике и других сферах общественной жизни».[2]

СМИ, освещающие этнические процессы, могут не только интегрировать полиэтничное население, но и разъединить его, например, создавая этноцентристские чувства и эмоции людей, провоцируя этнические обиды и ущемляя достоинство представителей определенного этноса. Одна публикация может сразу вызвать нарастание напряженности и враждебности между проживающими вместе представителями разных этнических групп. Поэтому журналистам, вольно или невольно формирующим представления людей

[1] Малькова В.К. Российская пресса и проблемы этнической толерантности и конфликтности www.tolerance.ru
[2] Бромлей Ю.В., Дробижева Л.М., Губоло М.Н., Лебедева Н.М., Солдатова Г.У., Тишков В.А. и др. Сборник статей этнологов и антропологов. www.tolerance.ru

в области межэтнических отношений, всегда необходимо осознавать свою роль и гражданскую ответственность перед обществом.[3]

Российские исследователи подчеркивают, что этническая журналистика по содержанию может быть позитивной, негативной, нейтральной. Но кроме этого она содержит различную по эмоциональной окраске информацию: спокойную, восторженную, патетичную, гневную, осуждающую, сочувствующую и т.д., что тоже по-разному влияет на восприятие текста аудитории. К позитивной или нейтральной обычно относят доброжелательные, дружественные или нейтральные высказывания коммуникатора о представителях разных этносов, об особенностях их образа жизни, их материальной и духовной культуре, национальных героях и современных лидерах, о нормальном воздействии этнических групп.[4]

Общеизвестно, что регулярные упоминания, например, об успешной (или неуспешной) экономике или политике или о спортивных победах и неудачах конкретного этноса могут создать искаженное представление о нем в обществе. Но особенно важно учитывать данный момент при подаче этнической информации, где этому способствует не только интенсивность, но и формы подачи этнической информации. В частности, ее эмоциональность, ведь известно, что каждый факт может быть подан под разным углом зрения и событие может быть освещено тенденциозно, с симпатией или антипатией, нейтрально или агрессивно.[5]

Известный специалист по этнической журналистике В.Малькова подчеркивает: «Современная общественность должна осознавать, что конфликтная направленность журналистских выступлений, пропаганда национализма и экстремизма, нарушающие этнические права человека и целых этнических групп, дробящая общество на враждующие сообщества, может затормозить создание демократического общества в стране и ее развитие в целом. Это может привести к ухудшению образа нашей страны в мире, к ее политической и экономической изоляции, а в конечном итоге – к сепаратизации и к распаду страны».[6]

Наблюдения исследователей, занимающихся данной проблемой, показывают, что этничность, передаваемая в разных формах через СМИ, может мобилизовать народ, его общественные силы не только на добрые дела. Восставшая, а точнее, поднятая или мобилизованная политиками и журналистами этничность действительно может сплотить представителей одного этноса, например, на основе защиты их национальных ценностей – родной земли, родной страны, религии и других национальных святынь, а также может возбудить национальное самосознание и на основе конкуренции с «другими», с «чужими», с теми, кто якобы пытается отнять «у нас» «наши» ценности. Читателю и журналисту не всегда просто увидеть и осознать, что специальное, массированное формирование общественного этнического сознания, мобилизация общественных этнических сил с помощью прессы нередко направлены на распространение у населения установок нетерпимости: противостоять им как нашему противнику, защитить нашу ценность, отстоять ее, не отдать. Как известно, это нередко означает: не пустить, прогнать, выселить, убрать «чужих», «не наших», «этнически других», «не таких как мы».[7].

---

[3] Профессиональная этика журналистов: Документы и справочные материалы. – М., 1999. – С. 31.

[4]. Малькова В.К. Этнические аспекты журналистики. – М., 2004. – С.19.

[5] Малькова В.К. Способы транслирования этничности в массовое сознание, или как делают этническую информацию толерантной и конфликтной. – М., 2004 www.tolerance.ru

[6] Малькова В. Актуальные проблемы противодействия этническому экстремизму в СМИ www.tolerance.ru

[7] Малькова В. Актуальные проблемы противодействия этническому экстремизму в СМИ www.tolerance.ru

Особенности и формы подачи этнической информации в современных СМИ. Телевидение

В зарубежной научной литературе К.Кларк предложил модель, описывающую четыре различных стадии развития правдивого изображения этнических меньшинств в телевизионных программах. Эти хронологические стадии следующие:

Стадия 1: **непризнание.** Исключение представителей меньшинств из показа какой-либо группы персонажей.

Стадия 2: **высмеивание.** Изображение персонажей меньшинств в комическом или стереотипном ключе.

Стадия 3: **регуляция.** Показ персонажей меньшинств роли полицейских или детективов – тех, кто ответствен за существующее положение вещей в обществе.

Стадия 4: **уважение.** Показ персонажей меньшинств как хорошими, так и плохими – представление им всех видов ролей.[8]

Печатная пресса

– **Проблемы социально-культурного развития народов-этносов** – информация о национальных языках, о развитии этнических культур, об исторических событиях и исторических героях. Такие публикации постоянно появляются практически во всех каналах СМИ. Журналисты могут найти в этой сфере интересные аспекты и написать о массе проблем, прошлых, настоящих и будущих, связанных с этими вопросами, с уважением относясь к национальным чувствам и национальному достоинству своих героев.

– **Проблемы межэтнических взаимоотношений** внутри небольших сообществ и во всей стране и связанные с этим проблемы этнических меньшинств, мигрантов и беженцев. Эта проблема одна из наиболее проблемных и трудных как для журналистики, так и для науки. Толерантные подходы к ее освещению предполагают, что, описывая позитивные факты, можно отмечать национальную принадлежность героев, а говоря о негативе, стараться это не делать, но толерантная миссия СМИ и журналистов –- способствовать установлению в регионах прочного межэтнического мира с помощью доступных им механизмов влияния на общественное сознание, не провоцировать напряженность, а смягчать или снимать ее.

– **Проблемы этнического криминала**. Нередко подача материалов бывает не толерантной: необоснованно подчеркивается этнический признак преступников, делаются негативные этнические обобщения, распространяются негативные этнические стереотипы, допускаются шутки, провоцирующие этнические обиды. Такие публикации возбуждают враждебные чувства у представителей описываемого этноса и не содействуют формированию этнотолерантных установок у населения. Опять вступают трудные вопросы и для журналистов, и для исследователей этих проблем: как можно отражать реальное участие (и этническую специализацию) определенных групп людей в криминальной жизни нашего общества и не обидеть при этом земляков преступника и их этнические чувства?

– **Проблемы освещения горячих этнических конфликтов** (войны, межэтнические противостояния). Какой может быть здесь толерантная позиция? Практика освещения в прессе многочисленных войн показывает, что журналисты никогда не могут оставаться беспристрастными, пока существует в обществе национальный признак, ведь они сами представляют одну из воюющих сторон.

[8] Кларк К. Изображение меньшинства и особенности его воздействия. Глава «Современная картина».

Журналист должен иметь в виду, что воюют не народы и что после войны наступает мир[9].

– **Проблемы распространения разных форм этнического экстремизма.** Эта тема также является очень острой и болезненной для современного общества. Темы национал-фашизма, шовинизма, русофобии, антисемитизма, кавказофобии и другие чаще всего актуализируются в прессе в связи с какими-то событиями, о которых далеко не всегда может знать общество. Задача журналистов в этих случаях – не провоцировать националистические чувства людей, что также ведет к разжиганию межэтнических конфликтов[10].

Из приведенной выше классификации чаще всего встречающих тем, которые поднимаются в прессе, видно, что этническая информация может стать очень действенным инструментом в управлении современным обществом. Поэтому журналисты, освещающие любые проблемы этничности в прессе, должны подходить к своей деятельности максимально ответственно, с позиции толерантности. Важно помнить, что даже в условиях рыночной экономики, обслуживая ту или другую группу (политиков, спонсоров), они вольно или невольно способствуют формированию или позитивных (толерантных) этнических взглядов, направленных на объединение общества, или враждебных, конфликтных, разрушающих общество. Нравственными основными критериями для них должны оставаться: объективность и сбалансированность фактов, невраждебность и миролюбие. И, конечно же, собственная гражданская ответственность.

Интернет

В настоящее время этнокультурное разнообразие отлично себя чувствует в Интернете. Создано множество сайтов на языках народов нашей страны, они обновляются, содержат интересную информацию. Поддержание сайта – наиболее дешевый способ распространения сведений и объединения людей. Однако, Интернет не может быть без норм и правил. Сегодня очевидно решающее воздействие Интернета как источника межгрупповой ненависти и вражды. Компьютерные сети – это не только ресурс информации в учебе или бизнесе, не только способ развлечения, но и масштабное распространение ультранационалистических и расистских взглядов и призывов. Глашатаи ксенофобии в России без страха перед ответственностью используют Интернет в преступных целях. Все это приводит к межнациональным конфликтам и нетерпимости одних против других по этническому признаку.

Интернет все чаще используют как бесконтрольную площадку для сброса информации.

Проблемы освещения межэтнических конфликтов в Кыргызстане

Отечественные журналисты столкнулись с проблемой, как освещать такие события, чтобы не навредить ситуации. В это же время иностранные СМИ нагнетали ситуацию, когда передавали, что кыргызы уничтожают узбеков, хотя в этой ситуации оказались не только узбеки, но и кыргызы. Местные журналисты пытались обратиться к иностранным коллегам, что из-за таких репортажей в государстве возможны конфликты уже на новой волне.

«Грязный язык СМИ мало кем отслеживается, а уж тем более наказывается. Поэтому поднять планку должно, прежде всего, само общество, его элита, экспертное сообщество»[11].

---

[9] Малькова В.К. Основные темы и сюжеты публикаций, содержащих этническую окраску. – М., 2004.

[10] Малькова В.К. Основные темы и сюжеты публикаций, содержащих этническую окраску. – М., 2004.

[11] Тишков В. Опыт этнологического мониторинга. – М., 2004.

Из всех социальных функций СМИ преимущественно востребованы следующие: информационная, развлечения и эмоциональной разрядки. Социальный заказ этнических групп к СМИ на другие типы публичных обсуждений пока не сформирован. Этот процесс только начинает развиваться в общественном сознании, и потребуется немало времени и усилий для того, чтобы он вошел в сферу общественных отношений[12].

В настоящее время представители всех этнических групп, включая кыргызов, стоят перед общими проблемами в этнокультурной сфере: прежде всего это сохранение и развитие родного языка и самобытной культуры, получение образования на родном языке. При этом многие предъявляемые проблемы не являются собственно этническими, а носят социально-экономический характер и обусловлены сложностями в процессе трудоустройства и профессиональной реализации. Это приводит к появлению зон межэтнической напряженности, что связанно с существованием определенных негативных стереотипов среди населения, с геополитическими факторами и некорректной подачей информации в отечественных и иностранных СМИ[13].

Список использованной литературы

1. Кларк К. Изображение меньшинства и особенности его воздействия. Глава «Современная картина».
2. Малькова В.К. Основные темы и сюжеты публикаций, содержащих этническую окраску. – М., 2004.
3. Тишков В. Опыт этнологического мониторинга. – М., 2004.
4. Третьякова Т., Князев А., Абылгазиева А., Алешкина Ю. Особенности информационно-коммуникативного пространства этнической сферы Кыргызстана. – Бишкек, 2004.
5. Этнокультурное многообразие – потенциал развития общества в странах Центральной Азии. – Бишкек, 2004.

[12] Третьякова Т., Князев А., Абылгазиева А., Алешкина Ю. Особенности информационно-коммуникативного пространства этнической сферы Кыргызстана. – Бишкек, 2004.

[13] Этнокультурное многообразие – потенциал развития общества в странах Центральной Азии. – Бишкек, 2004.

Д.А.Ашимова
аспирантка Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

ПРАВОВОЙ НИГИЛИЗМ КАК ОСНОВА КОРРУПЦИИ В СОВРЕМЕННОМ КЫРГЫЗСТАНЕ

The legal nihilism is capable to destroy bases of any state which basic purpose is maintenance and protection of the rights and freedom of the citizen. Kyrgyzstan is right at the beginning of a way of construction of a lawful state, therefore studying of legal nihilism, certainly, has fundamental value as the factor of maintenance of stability and development of the law and order and represents for it a special urgency.

Трансформационные политико-правовые и экономические процессы, прошедшие за последние 5 лет в Кыргызстане, не привели к ожидаемым результатам, и современная ситуация Кыргызстана характеризуется низким уровнем жизни населения, нарастающей имущественной поляризацией общества, снижением доверия общества к государственным органам и к праву. Данные явления привели к существенной деградации правосознания граждан, в результате тенденциозными стали поведение населения, переходящегося из состояния социальной апатии до криминально-охлократического нажима на власть, а также поведение представителей власти, подчиненное цели удержания власти любыми методами, невзирая на закон. Ярким проявлением губительного следствия такого правового нигилизма и низкого уровня правовой культуры в обществе стали события 7 апреля 2010 года, приведшие к гибели 86 протестующих граждан Кыргызстана.

Отрицательное отношение к праву и его трактовка как «закона для чужих» и «закона для своих», характерная для кыргызского общества, является корнем одной из самых опасных его болезней, ведущей к гибели государства – коррупции, которая представляет собой одно из наиболее опасных социальных явлений, одним из основных факторов которого наряду с просчетами в проведении реформ в экономической, военной, правоохранительной и иных областях государственной деятельности, ослаблением системы государственного регулирования и контроля, отсутствием сильной государственной политики в социальной сфере, является правовой нигилизм.

Правовой нигилизм является антиподом понятия правовая культура – компонента цивилизованности общества и одной из главных составляющих духовных ценностей общества, элементами которой выступают определенный уровень правового сознания, независимое правосудие, гарантии прав и свобод гражданина, прочные правовые традиции, юридическая грамотность граждан и многие другие факторы, которые определяют правовую жизнь государства.

Как и везде на постсоветском пространстве, начальная стадия капитализации Кыргызстана протекала в диких, искаженных формах, что привело к игнорированию идеи социальной справедливости и фактическому распаду общества. Учитывая традиции местного общества, межгрупповое социальное партнерство на практике было подменено семейно-клановой солидарностью, и современная ситуация, в целом, немногим отличается от прежней.

Дефекты правосознания и правовой культуры зачастую возникают из-за массового незнания и непонимания закона.

Также причинами правового нигилизма могут быть как обоснованные протесты на те или иные законы, так и искусственное создание неприятия права вообще как ненужного социального института.

Правовой нигилизм являет собой часть культуры, несет на себе отпечаток ее особенностей, исторической специфики формирования и в то же время выступает как социокультурное

ограничение, серьезное препятствие в процессе реформирования общества и его правовой системы.

Применительно к Кыргызстану можно связать широкое распространение неправовых социальных практик со спецификой национального правопонимания и правовой культуры, ориентация которой диктует приоритет морали как социально-поведенческого регулятора по отношению к формальному праву и тем самым радикальную недооценку последнего, подспудный негативизм по отношению к нему и готовность им пренебречь при наличии моральных или квазиморальных оправданий. В современном Кыргызстане, базовые институты которого подвергаются отчасти направленной ломке, отчасти ввергнуты в поток распада, живая правовая культура приобретает негативные характеристики.

Обращаясь к теме поддержания социальной безопасности государства и отмечая связанность безопасного состояния общества с качеством мировоззрения людей, с единством общества, в отношении целей и ценностей необходимо отметить важность всестороннего анализа правового нигилизма в контексте его связанности с деидеологизацией и кризисом культурных ценностей.

Рискогенный потенциал правового нигилизма связан именно с распространением неправовых социальных практик. Это выражается в прогрессирующей криминализации общества, социальных групп и отношений, росте коррупции и криминального перерождения управленческой элиты, составляющих непосредственную угрозу социальной безопасности.

Учитывая многогранность и сложность такого явления, как правовой нигилизм, хотелось бы подробнее остановиться на одном из самых злободневных вопросов. Это негативное влияние правового нигилизма на процессы развития коррупционных проявлений, которые в Кыргызстане достигли угрожающих размеров и проникли буквально во все сферы государственной жизни.

В этой связи показатель актуальности исследования правового нигилизма как основы коррупции в Кыргызстане очень высок, так как именно незнание и пренебрежительное отношение к требованиям закона порождает безразличие к коррупционным проявлениям в обществе, препятствует созданию прочного механизма противодействия коррупции.

Коррупция представляет собой корыстное деяние должностных лиц, выполняющих определенные функциональные обязанности в государственном секторе, которое ведет к нарушению функциональных обязанностей, возложенных на них по статусу государственного служащего, и иного рода отношений, имеет целью получение незаконных выгод для себя и других и создает угрозу интересам общества и государства. Она включает взяточничество, кражу, хищение, халатность и присвоение государственной и частной собственности должностными лицами; злоупотребление служебным положением для получения любых незаконных выгод (льгот, преимуществ) для себя и других в результате неофициального использования официального статуса.[1]

Политические аналитики других государств отмечают, что в суверенном Кыргызстане были созданы благоприятные правовые основы для противодействия коррупции[2]. Однако вопрос об ее эффективности спорен, несмотря на то, что она представляет собой логически связанную цепочку нормативных правовых актов – Государственной стратегии борьбы с коррупцией в

---

[1] Закон «О борьбе с коррупцией» //Нормативные акты КР. – 2003. – № 5. – С. 12-18.

[2] Редкоус В.М. Опыт правового регулирования противодействия коррупции в государствах-участниках СНГ // Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России: Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 6 июня 2007 г.) – М.: Научный эксперт, 2007. – С. 147-157.

Кыргызской Республике[3], Закона КР от 6 марта 2003 года № 51 "О борьбе с коррупцией"[4], норм Уголовного кодекса Кыргызстана, на которых базируется деятельность государственных органов, в том числе и органов национальной безопасности, по борьбе с коррупцией.

В Кыргызстане также были организованы Национальное агентство Кыргызской Республики по предупреждению коррупции, Национальный совет Кыргызской Республики по борьбе с коррупцией, призванные осуществлять государственную политику в области борьбы с коррупцией.

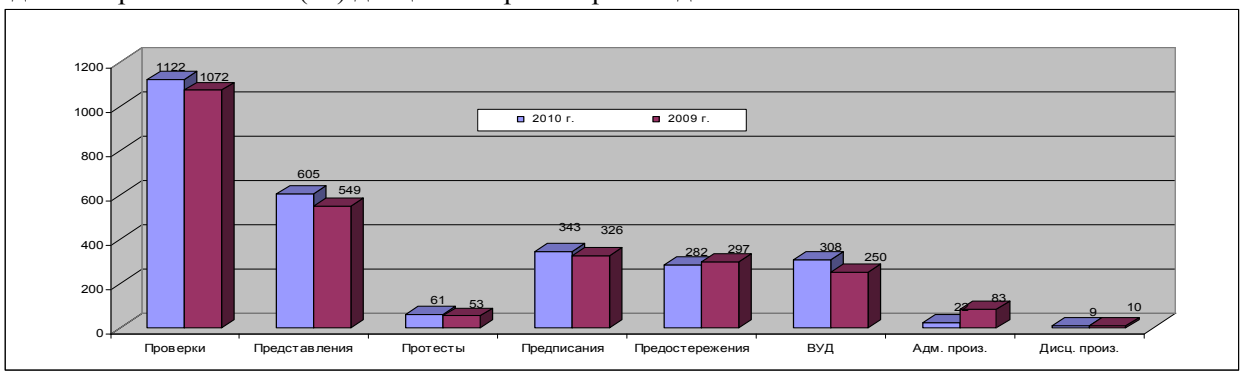
Несмотря на то, что правовая база борьбы с коррупцией была создана в Кыргызстане раньше других государств постсоветского пространства, на практике уровень коррупционных правонарушений не снизился, большинство предпринимаемых (по западным рецептам) мер борьбы с коррупцией не принесли желаемого результата, и самой борьбы не наблюдается.

Можно констатировать, что в кыргызском обществе широко распространена коррупция чиновников всех уровней, практически отсутствует независимый суд, все более снижается степень доверия населения к властным и правоохранительным органам, растет криминализация населения. В результате отрицательного отношения большей части общества к правовым предписаниям, неверия государственным органам правовой нигилизм общества проявляется в виде всеобщего апатичного настроения относительно содействия общественности компетентным органам в вопросах выявления и противодействия коррупции.

В то же время правоохранительные органы, в рамках их компетенции, не занимаются разработкой и осуществлением превентивных мер по борьбе с коррупцией, так как это не является приоритетом их деятельности.

На практике отсутствует четкое взаимодействие между гражданским обществом и правоохранительными органами в вопросах борьбы с коррупцией, деятельность правоохранительных органов ограничивается расследованием конкретных преступлений, таких как взятки, злоупотребление должностными полномочиями, подкуп, которые являются лишь последствиями коррупции.

К примеру, органами прокуратуры республики за 2010 год проведено 1122 проверок исполнения антикоррупционного законодательства (за 2009 годы было проведено 1072 проверок), по результатам которых внесено 605 (549) представлений, 61 (53) протест, 343 (326) предписания, 282 (297) предостережения, возбуждено 308 (250) уголовных дел, 22 (83) административных и 9 (10) дисциплинарных производств[5].



[3] Государственная стратегия борьбы с коррупцией, утверждена указом и.о. Президента КР от 21 июня 2005 года № 251// Нормативные акты КР. – 2005. – № 8. – С 2-17.

[4] Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. – 2003. – № 5. – Ст. 217.

[5] Статистические отчетные данные за 2010 год из архива управления по надзору за исполнением законов и противодействию коррупции Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики.

Указанные статистические данные свидетельствуют о том, что количество выявленных органами прокуратуры нарушений в 2010 году увеличилось по сравнению с прошлым годом, то есть имеется тенденция не уменьшения, а роста данного явления.

Необходимо отметить, что нигилистические тенденции проявляются в длительной исторической традиции взаимного отчуждения государства и общества: государство в лице управленческих элит нигилистически пренебрегает интересами и правами личностей и групп, в то время как личности и группы учатся нигилистически игнорировать правовые требования государства. Неверие в перспективы правового разрешения конфликтов переплетается с зависимостью и коррумпированностью судебной власти и правоохранительных органов. Значимые социальные взаимодействия осуществляются вне правового поля, выпадают из сферы государственного и правового контроля, что является рискогенным фактором для безопасности общества.

Коррупция в Кыргызстане на сегодня, как и в других странах СНГ, стала фактором, серьезно дестабилизирующим общее социально-экономическое развитие страны. Рост теневого сектора экономики и сопутствующая ему коррупция в среде государственных служащих в совокупности являются серьезной угрозой внутренней экономической безопасности Кыргызстана[6].

Стойкие девиации, возникающие в социальном и, в частности, правовом поведении в результате процессов, происходящих в массовом сознании граждан Кыргызстана и порожденных особенностями переходного периода, представляют серьезную опасность для самосохранения общества и государства, препятствие для развития правосознания и правовой культуры. Поэтому научное исследование проблем, связанных с правовым поведением и правовым сознанием, в настоящее время обладает особой – не только теоретической, но и социальной – актуальностью.

Поэтому поддержание безопасности современного кыргызского общества требует возвращения к позитивным формам социального порядка, чему, естественно, препятствуют нигилистические тенденции массового мировоззрения и правопонимания.

Преодоление правового нигилизма невозможно в контексте жесткого сценария поддержания безопасности, поскольку такой контекст способен лишь закрепить и усилить взаимное отчуждение государства и общества. Позитивный социальный порядок в Кыргызстане возможен только на основе развития правовой государственности и начал гражданского самоуправления.

Выработка отрицательного отношения общества к коррупционным проявлениям должна сопровождаться формированием в общественном сознании позитивных правовых ценностей, которые составят идеологическое ядро для борьбы с коррупцией.

Таким образом, можно сделать выводы, что многоаспектность коррупции как социально-правового явления, объективные трудности в выработке ее адекватного определения показывают, что противодействие коррупции не может быть сведено к реализации норм какой-либо одной отрасли права. Поэтому, если ранее приоритет в решении вопросов противодействия коррупции отдавался уголовному праву, то в настоящее время самое пристальное внимание необходимо уделить поиску преодоления правового нигилизма, который отражается в невыполнении законов на всех уровнях, начиная с рядового гражданина, заканчивая государственным служащим, что связано с ментальными особенностями кыргызстанцев.

---

[6] Омаров М., Омаров Н.Проблемы национальной безопасности Кыргызстана на современном этапе его развития. – CA PRESS Издательский Дом «Швеция». – С. 67-69.

Б.Торогельдиева отмечает, что восточный тип политической культуры основывается на нормах и традициях, предопределенных особенностями жизнедеятельности общинных структур аграрных социумов Азии, на которые воздействовали ценности арабско-мусульманской, конфуцианской и индо-буддийской культур. Разрешение конфликтов в таких условиях предусматривают не привлечение юридических документов, а апелляцию к моральному авторитету властителей, начальников, вообще всех старших. Поэтому этической нормой политической культуры восточного типа стал обычай, а не закон, мнение руководства, а не конституция[7].

Поэтому необходимо придать новое качество борьбе с коррупцией и вместо декларирования приверженности вопросам борьбы с ней необходимо совершенствовать правовую культуру общества с учетом традиций, ценностей народа, которые могут противостоять правовому нигилизму. Поскольку правовая культура характеризует уровень сознания права и характеризуется интенсивностью убеждений в ценности права, необходимо в корне пересмотреть отношение к государственной законотворческой деятельности, отойдя от слепого копирования правовых стандартов других государств. Необходимо учитывать, что культура народа – выражение специфически человеческого способа деятельности, поскольку она по своей природе нормативна, и это качество культуры обеспечивает координацию и организацию действий индивидов, входящих в социальное целое.

Имеется необходимость проведения анализа процессов, происходящих в сфере индивидуального и общественного мировоззрения, изменений в отношении кыргызстанцев к праву как социальному регулятору, факторов и возможных последствий этих изменений. В частности, обретает актуальность исследование правового нигилизма как элемента деформированного типа правовой культуры как мировоззренческого истока и основного катализатора коррупционных проявлений во всех сферах жизни.

Н.Дуйшенбеков пишет, что традиционные культурные ориентации способны пережить социальные системы и отношения, их породившие. Более того, в новых условиях они могут сменять признаки и критерии идентичности, при этом сохраняя ведущие схемы и модели поведения (например, «свой-чужой» и пр.). В этой связи было бы недостаточно просто осудить или запретить любые идентичности традиционного типа[8].

Нельзя не принимать во внимание, что у кыргызов имеется традиционная система ценностей, многие из которых сохранились до сих пор и являются базовыми. Это уважение к женщинам, старости, детям, уважение к чужому мнению, коллективная порука, коллективизм, уважение к обычаям, традициям, патриотизм и т.д. Кыргызы никогда не были кровожадны, были терпимы, доброжелательны. Влияние адатов на правовую и нравственную жизнь кочевников было огромным. Адаты продолжали оказывать довольно сильное влияние на общественный быт, в вопросах уголовного права они целиком руководствовались их нормами. Это было обусловлено тем, что, во-первых, адаты еще до утверждения шариата прочно вошли в быт общества, стали их традицией, основой образа жизни и нравственности, и, во-вторых, они были более понятны, близки и доступны кыргызам.

К примеру, кыргызы крайне редко прибегали к применению казни. Согласно адату – кыргызскому обычному праву, убийца мог быть прощен родственниками, а в качестве наказания он должен был выплатить кун (штраф) семье потерпевшего. Нравственное раскаяние, стыд перед соплеменниками, изгнание из рода, проклятья были выше по степени воздействия на личность, чем смертная казнь.

---

[7] Торогельдиева Б.М. Политическая культура кыргызского народа: формирование, состояние и перспективы. – Б.: Турар, 2008. – С. 41.

[8] Дуйшенбеков Н. Культурные и естественные основания модернизации Кыргызстана // Газета «Общественный рейтинг». – 2009. – № 9.

Для того чтобы законы по борьбе с коррупцией работали на деле, необходимо исследовать их функциональность в нынешних условиях и предложить обществу более приемлемые и действенные альтернативы, которые будут восприняты членами общества исходя из шкалы нравственных ценностей, диктуемых традициями. В этом случае у государства появится шанс не только бороться с проявлениями коррупции, но и с помощью граждан предотвращать ее развитие и распространение.

Одновременно, при его активной роли станет возможным преодолеть усиливающееся отчуждение рядовых граждан от государства, приводящее к социальной апатии и негативному восприятию всего нового. Политическая и экономическая модернизация страны должна принять характер органического процесса, проникая «вглубь и вширь», адаптируя традиционные ценности к сегодняшним реалиям. К такого рода «полезным» ценностям можно отнести коллективные начала как основу межгрупповой солидарности, морально-нравственные ценности, спешно воссоздаваемые в западных обществах. Немаловажным ресурсом выглядит возможность умелого использования традиционных религий как одного из эффективных средств локализации религиозных радикалов. Модернизация в Кыргызстане должна носить не только «информационно-технологический» характер, но и быть способной творчески использовать и сохранить позитивные стороны реформируемого традиционного общества. Это позволит преодолеть нарастающую конфронтацию и создать собственную идентичность, способную спасти маленький Кыргызстан в условиях глобальной гиперконкуренции государств, рынков и идей.

Любые начинания в области борьбы с коррупцией не приведут к положительным результатам при низком авторитете государственных органов и отсутствия доверия к государственным органам со стороны граждан.

Поскольку авторитет государства основывается на его способности бороться с коррупцией на основе справедливых законов и их неукоснительного исполнения, необходимо проведение действенной административной реформы с установлением численности государственных служащих на основе оптимальной достаточности.

Вместо декларирования приверженности вопросам борьбы с коррупцией необходимо создать правовые и социально-экономические условия для борьбы с ней.

Этой цели могут служить следующие меры:

- обеспечение информационной открытости власти;
- создание общественных институтов для проведения антикоррупционной экспертизы законопроектов и иных государственных актов;
- внесение дополнений в Закон «Об отмывании преступных доходов», предусмотрев в нем обязанность доказывания государственными служащими источников своего имущества, узаконив конфискацию их имущества в пользу государства в случае оформления имущества на других лиц;
- обеспечение независимости судебных органов путем введения института пожизненного судейства на основе прямых выборов судей по регионам;
- ужесточение ответственности судей за вынесение неправосудного решения по делам о взяточничестве и коррупции;
- проведение парламентских расследований фактов коррупционных правонарушений с привлечением институтов гражданского общества;
- внесение дополнений в Закон «О государственной службе» положениями об обязательности проведении устной аттестации (не письменного тестирования) лиц, претендующих на государственную службу, а также ужесточение мер ответственности должностных лиц за коррупционные правонарушения;
- расширение полномочий судов аксакалов.

Общество должно управляться не только властью закона, но и нормами, правилами поведения, нравственными убеждениями и силой примера.

Список использованной литературы

1. Закон «О борьбе с коррупцией» Нормативные акты КР. – 2003. – № 5. – С. 12-18.
2. Редкоус В.М. Опыт правового регулирования противодействия коррупции в государствах-участниках СНГ // Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России: Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 6 июня 2007 г.) – М., Научный эксперт, 2007. – С. 147-157.
3. Государственная стратегия борьбы с коррупцией, утверждена указом и.о. Президента КР от 21 июня 2005 года № 251// Нормативные акты КР. – 2005. – № 8. – С. 2-17.
4. Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. – 2003. – № 5. – С. 217.
5. Омаров М., Омаров Н. Проблемы национальной безопасности Кыргызстана на современном этапе его развития. – CA PRESS Издательский Дом «Швеция». – С. 67-69.
6. Статистические отчетные данные за 2010 год из архива управления по надзору за исполнением законов и противодействию коррупции Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики.
7. Торогельдиева Б.М. Политическая культура кыргызского народа: формирование, состояние и перспективы. – Б.: Турар, 2008. – С. 41.
8. Дуйшенбеков Н. Культурные и естественные основания модернизации Кыргызстана // Газета «Общественный рейтинг». – 2009. – № 9.

Б.М.Иманалиева
аспирантка Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ (ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ)

The article contemplates constitutional basis of electoral system of the Kyrgyz Republic, analysis of electoral system and compliance with requirements to international electoral standards.

С развалом советской системы и обретением независимости Кыргызская Республика, став членом международных организаций, приняла на себя определенные обязательства, в том числе и по соответствию избирательной системы международным избирательным стандартам. В этом случае актуальность изучения данной темы обусловлена изменениями, произошедшими в избирательной системе Кыргызстана после развала советской системы.

Проведенный анализ показывает, что законодательство о выборах Кыргызской Республики, а также деятельность институтов государственной власти по его реализации постоянно совершенствуются. Законодательное обеспечение избирательной системы разрабатывается с учетом членства Кыргызской Республики в таких международных организациях, как ООН, ОБСЕ, СНГ и ШОС, а также на основе обобщения лучших образцов собственного правоприменительного опыта. Органы власти Кыргызской Республики, ответственные за организацию и проведение выборов, осуществляют свои функции в соответствии с международными обязательствами и национальным законодательством, будучи ориентированы на общепринятую мировую практику в ее поступательном развитии.

Краткий анализ избирательного законодательства и соответствия международным избирательным стандартам

5 мая 1993 г. XII сессия Верховного совета Кыргызской Республики приняла первую Конституцию Кыргызской Республики. Разделом первой Конституции Кыргызской Республики "Общие принципы" заложены демократические принципы, на которых может быть построена избирательная система, отвечающая требованиям современного демократического общества и государства.

Избирательная система в каждой стране создается в зависимости от того, как понимаются интересы отдельных политических партий и общества в целом, и соответствует существующим политическим концепциям и традициям. Нередко в одной стране используется несколько видов избирательной системы, например, одна из палат парламента избирается по мажоритарной системе, а другая – по пропорциональной.

К примеру, А.Х.Саидов предлагает некоторые принципы избирательной системы, следующего характера:

- полного конституционного соответствия избирательной системы;
- легитимность (правопреемственность государственности и государственной власти);
- законность и правообеспеченность всех задач и механизмов избирательной системы;
- демократизм избирательной системы, равноправие граждан и политических партий;

- гражданственность избирательной системы, ее направленность на обеспечение стабильности, прогресса, законности, прав человека;
- народность избирательной системы, понятность, доступность для всех граждан;
- законная управляемость избирательной системой как ее организованности, конституционной, правовой, судебной подконтрольности;
- экономичность избирательной системы;
- гарантированность получения непротиворечивых, достаточных данных результатов голосования и избрания[1].

Учет указанных принципов должен лежать в основе всякой демократической избирательной системы. Вместе с тем, эти принципы организации демократической избирательной системы должны находиться в определенной иерархической соподчиненности. Принцип обеспечения прав граждан должен признаваться ведущим принципом.

В зависимости от порядка определения результатов выборов избирательные системы принято разделять на два вида: мажоритарную и пропорциональную.

Мажоритарная система является наиболее традиционной при формировании парламентов и получила широкое распространение. По мажоритарной системе были избраны все народные депутаты Кыргызской Республики Собрания народных представителей и Законодательного собрания Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в 1993 году.

Мажоритарный (от лат. major – больший) – относящийся к большинству, основывающийся на большинстве. При мажоритарной системе избранным считается тот кандидат, который набрал установленное законом большинство голосов.

Мажоритарная система имеет несомненные достоинства: она проста и позволяет создать прочное большинство в представительном органе власти. «Парламент становится работоспособным органом, что, в свою очередь стабилизирует общество», – отмечает О.Кутафин[2]. Кроме того, избиратели при такой системе голосуют за конкретного человека, а не за список кандидатов от партии, со многими из которых они, как правило, совершенно не знакомы. Однако мажоритарной системе свойственны и недостатки. При ее использовании меньшинство граждан, исповедующих иные политические взгляды, оказывается никем в парламенте не представлено, демократия получается «урезанной»[3]. Нельзя сбрасывать со счетов и то, что мажоритарная система относительно дорога, часто надо проводить второй тур голосования для выявления победителя, а это требует немалых финансовых затрат.

Пропорциональная система основана на подаче голосов за список кандидатов, принадлежащих какой-либо политической партии, движению или другому общественному объединению. Главное отличие пропорциональных избирательных систем от мажоритарных состоит в том, что они строятся не на принципе большинства, а на принципе пропорциональности между полученными голосами и завоеванными мандатами. Эта система отражает интересы не только большинства, но и меньшинства населения. Применение пропорциональных систем позволяет добиться относительного соответствия между количеством голосов и количеством мандатов.

Одним из наиболее значимых изменений избирательной системы в части, касающейся выборов представительных органов власти, которые в перспективе коснутся

---

[1] Саидов А.Х. Избирательное право в Республике Узбекистан. Вопросы реформы, законодательства и зарубежный опыт. – Ташкент: БЕК, 1993. – С.9.
[2] Государственное право РФ / Под ред. О.Е.Кутафина. – М.: Юрид. лит., 1996. – С. 285.
[3] См.: Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. – М.: Инфра-М-Норма, 1996. – С.175.

действующей политической системы и деятельности политических партий, является изменение принципов формирования законодательной власти Кыргызской Республики путем перехода от смешанной избирательной системы к пропорциональной.

Вопрос о введении пропорциональной системы при проведении выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики неоднократно поднимался в течение последних 10 лет при внесении дополнений и изменений в Кодекс о выборах. В результате в 2000 году 15 депутатов Законодательного собрания Жогорку Кенеша были избраны по партийным спискам по единому избирательному округу.

В 2003 году в Конституцию Кыргызской Республики была введена статья 54 об однопалатном Жогорку Кенеше, избираемом по мажоритарной избирательной системе, правда, с предоставлением политическим партиям исключительного права выдвижения кандидатов в Жогорку Кенеш. В 2005 году парламентские выборы были проведены по мажоритарной системе, характерной чертой которых стала конфликтогенность избирательного процесса, возникшая из-за использования кандидатами различных форм прямого и скрытого подкупа избирателей, «черных» технологий.

По этой причине после выборов 2005 года в Кыргызской Республике вопрос о введении пропорциональной системы был поднят вновь. Но положительно он был решен только после того, как референдумом 21 октября 2007 года были приняты новые редакции Конституции Кыргызской Республики и Кодекса о выборах, согласно которым выборы депутатов Жогорку Кенеша проводятся по партийным спискам.

Избрание депутатов по пропорциональной системе, как показывает практика многих стран, в том числе Австрии, России, Швеции и других, стимулирует развитие многопартийной системы, которая выражает политическое многообразие взглядов, помогает обеспечить в парламенте реальное представительство различных интересов – общественно-политических, региональных, гендерных.

На сегодняшний день действующее законодательство о выборах и референдуме Кыргызской Республики составляют Конституция и Кодекс о выборах, а также Конституционный закон «О референдуме Кыргызской Республики»[4], реализующие такие важнейшие принципы международных избирательных стандартов, как:
– всеобщее избирательное право;
– равное избирательное право,
– прямое избирательное право.
– тайное голосование.

С целью обеспечения соблюдения принципа тайного голосования, т.е. исключения какого-либо контроля за волеизъявлением избирателей Кодексом о выборах предусмотрено обязательное наличие на избирательных участках кабин для голосования, устроенных таким образом, чтобы избиратели имели возможность заполнить бюллетень втайне от других лиц (пункт 6 статьи 40 Кодекса).

Проведенный анализ показывает, что избирательное законодательство Кыргызской Республики соответствует международным избирательным стандартам, закрепленным в

[4] Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом (всенародным голосованием) Кыргызской Республики 27 июня 2010 года); Кодекс Кыргызской Республики «О выборах в Кыргызской Республики» от 29 мая 1999 года № 39 (в новой редакции Закона КР от 23 октября 2007 года №158, а также с изменениями и дополнениями в редакции Закона КР от 23 января 2009 года № 20); Конституционный закон Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики» от 23 октября 2007 года № 159.

международных обязательствах Кыргызской Республики в сфере демократических выборов.

События апреля 2010 года и изменения, внесенные в избирательное законодательство.

В результате событий, произошедших в Кыргызской Республике в начале апреля 2010 года, от власти были отстранены Президент Кыргызской Республики Курманбек Бакиев и его Правительство. Вся полнота государственной власти в стране перешла к Временному Правительству во главе с Розой Отунбаевой. В сложившейся ситуации было принято решение о необходимости разработки новой Конституции Кыргызской Республики и вынесении проекта Конституции на общенациональный референдум. Подготовка к референдуму была омрачена столкновениями на этнической почве в июне 2010 года в Ошской и Джалал-Абадской областях, что повлияло на активность избирателей в день голосования на юге Кыргызской Республики.

И в связи с апрельскими событиями и следом вспыхнувшими трагическими событиями на юге страны на момент проведения референдума 27 июня 2010 года ЦИК КР руководствовался временным порядком проведения выборов на основе декретов Временного Правительства Кыргызской Республики. Декреты также действовали в условиях чрезвычайного положения[5].

23 июня 2010 года был принят Декрет ВП «О дополнительных мерах по обеспечению гарантий на участие в референдуме граждан, потерявших паспорта или документы, удостоверяющие личность, во время трагических событий в городе Ош, Ошской и Джалал-Абадской областях в июне 2010 года».

Данным декретом были внесены беспрецедентные изменения, позволяющие голосовать включенным в список беженцам по месту временного проживания (пребывания), в том числе и при отсутствии паспорта или документа, удостоверяющего личность. В случаях же голосования без документов в дополнительном списке участников референдума делалась соответствующая отметка, которая заверялась подписями председателя участковой комиссии референдума и не менее чем двух членов участковой комиссии референдума с правом решающего голоса, и гражданину выдавался бюллетень для голосования.

Также данным декретом было установлено, что гражданин Кыргызской Республики был вправе голосовать при отсутствии паспорта или документа, удостоверяющего личность, при подтверждении его личности не менее чем двумя членами участковой комиссии референдума с правом решающего голоса.

В таких случаях гражданин включался в дополнительный список участников референдума. А также сотрудники органов внутренних дел и военнослужащие внутренних войск Министерства внутренних дел Кыргызской Республики были вправе проголосовать по месту нахождения при предъявлении служебного удостоверения.

---

[5] См. более подробно: Декрет ВП № 19 «О временной Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов»; Декрет ВП № 20 «О референдуме», назначающий дату референдума и утверждающий временный порядок проведения референдума; Постановление ВП № 13 Об утверждении графика по подготовке и проведению референдума Кыргызской Республики, выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. Постановление ВП № 26 «О мерах реализации Декрета Временного Правительства Кыргызской Республики «О референдуме (всенародном голосовании) Кыргызской Республики».

Декрет ВП КР от 16 июня № 72 «О внесении изменения в Декрет Временного Правительства Кыргызской Республики от 21 апреля 2010 года № 20 «О референдуме (всенародном голосовании) Кыргызской Республики». Данным декретом было внесено следующее изменение: «в случае если чрезвычайное положение введено в отдельных местностях, то референдум проводится при условии, что количество граждан, включенных в список участников референдума и проживающих на территории этих местностей, составляет менее половины граждан Кыргызской Республики, включенных в список участников референдума».

Для кыргызстанцев референдум знаменовался как определенный шаг на пути к стабильности, определенности и легитимности.

Референдум о принятии новой Конституции Кыргызской Республики состоялся 27 июня 2010 года. По итогам референдума была принята новая Конституции Кыргызской Республики и избран Президент Кыргызской Республики Р.И.Отунбаева сроком до 31 декабря 2011 года. За новый проект Конституции высказались 91 % принявших участие в референдуме избирателей. Новая редакция Конституции знаменовалась переходом страны к парламентскому государственному устройству.

9 августа 2010 года вышел Указ Президента «О назначении выборов депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики».

До момента выхода указа о назначении выборов в парламент были внесены некоторые поправки в Кодекс о выборах.

Так, был издан Декрет ВП Кыргызской Республики «О внесении дополнений и изменений в Кодекс Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике» от 1 июля 2010 г. № 94, в котором предлагалось пункт 3 статьи 22 после слов «преимущественного проживания» дополнить словами «фактического проживания без регистрационной отметки органов регистрационного учета в документе, удостоверяющем его личность, – при подтверждении факта проживания на территории данного избирательного участка органами местного самоуправления».

Все эти изменения в Кодекс о выборах образовали большие правовые коллизии. Данные изменения вызвали широкие обсуждения со стороны ЦИК и гражданского сектора. В ходе обсуждения и подготовки к парламентским выборам ЦИК, различные НПО и политические партии выразили озабоченность по отношению к ранее внесенным изменениям в Кодекс о выборах в ходе проведения референдума.

Участниками избирательного процесса было предложено 2 пути выхода из правового тупика: первый – применение действующего Кодекса о выборах, второй – Указ президента о том, чтобы принять положение о выборах, которое будет только исключать пункт о проведении выборов во время чрезвычайного положения.

В результате бурных обсуждений 9 августа 2010 года был издан Декрет «О признании утратившим силу Декрета Временного Правительства Кыргызской Республики от 1 июля 2010 год № 94 «О внесении дополнений и изменений в Кодекс Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике».

Таким образом, четко определились рамки и правила проведения выборов в Кыргызской Республике. Парламентские выборы прошли по действующему Кодексу о выборах 2007 года в части, не противоречащей Конституции КР, принятой на референдуме 27 июня 2010 года, что, по мнению всех заинтересованных сторон, обеспечило прозрачные демократические выборы.

В то же время следует отметить, что в целях избежания повторного голосования 4 сентября 2010 года Постановлением ЦИК КР был утвержден Порядок маркировки пальца руки избирателя на предстоящих парламентских выборах «О маркировке пальца избирателя на выборах депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», не предусмотренный Кодексом о выборах.

В соответствии с Положением "О порядке деятельности, статусе и полномочиях международных (иностранных) наблюдателей на выборах в Кыргызской Республике», утвержденным Постановлением Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов Кыргызской Республики № 151 от 12 августа 2010 года, международные наблюдатели получают приглашение принять участие в проведении наблюдения за ходом проведения выборов и осуществления мониторинга реализации международных избирательных стандартов.

Так, по итогам мониторинга выборов в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики 10 октября 2010 года глава краткосрочной миссии наблюдателей ОБСЕ Мортен Хогланд выступил с заявлением о том, что, несмотря на развитие демократического процесса, существует насущная необходимость реформы избирательного законодательства. В частности, он отметил низкое качество избирательных списков. Свои рекомендации относительно списков избирателей высказали международные наблюдатели сети ЭНЕМО. Они рекомендовали составить новые списки избирателей, потому что списки, используемые на выборах, были неточными и «не очень сильно помогали в проведении выборов».

Избирательная система Кыргызской Республики базируются на основных гарантиях избирательных прав граждан Кыргызской Республики, обеспечивающих свободное волеизъявление граждан на выборах. Ядром этих гарантий являются принципы проведения выборов в Кыргызской Республике.

Как показывает анализ, реформирование избирательной системы Кыргызской Республики серьезно затронуло как конституционное, так и избирательное законодательство о выборах и референдуме, и введение системы пропорционального представительства на выборах в Жогорку Кенеш явилось показателем демократизации политической системы и способствовало формированию политически-структурированного парламента.

Но, в то же время, несмотря на количество вновь принятых законодательных актов, не следует забывать и об оставшихся проблемах и пробелах избирательного законодательства.

Не завершена работа по устранению цензовых ограничений; не созданы надежные заслоны, исключающие проникновение в органы власти лиц с криминальным прошлым; использование в избирательной кампании «теневых денег» и т.д. Отдельный вопрос в избирательной системе Кыргызстана – это вопрос и качество составления списков избирателей.

Список использованной литературы

1. Государственное право РФ / Под ред. О.Е.Кутафина. – М.: Юрид. лит., 1996. – С. 285
2. Декрет ВП № 19 «О временной Центральной комиссии по выборам и проведению референдумов»; Декрет ВП №20 «О референдуме», назначающий дату референдума и утверждающий временный порядок проведения референдума; Постановление ВП №13 Об утверждении графика по подготовке и проведению референдума Кыргызской Республики, выборов депутатов Жогорку Кенеша

Кыргызской Республики. Постановление ВП №26 О мерах реализации Декрета Временного Правительства Кыргызской Республики «О референдуме (всенародном голосовании) Кыргызской Республики».

3. Конституция Кыргызской Республики (принята референдумом (всенародным голосованием) Кыргызской Республики 27 июня 2010 года); Кодекс Кыргызской Республики «О выборах в Кыргызской Республики» от 29 мая 1999 года № 39 (в новой редакции Закона КР от 23 октября 2007 года № 158, а также с изменениями и дополнениями в редакции Закона КР от 23 января 2009 года № 20); Конституционный закон Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики» от 23 октября 2007 года № 159
4. Отчет долгосрочного мониторинга выборов депутатов в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики 10 октября 2010 года. Миссия МПА СНГ.
5. Саидов А.Х. Избирательное право в Республике Узбекистан. Вопросы реформы, законодательства и зарубежный опыт. – Ташкент: БЕК, 1993. – С.9.
6. Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. – М.: Инфра-М-Норма. 1996. – С.175

Р.К.Дуйшеева
преподаватель,
Академия управления при Президенте Кыргызской Республики

ПОЛИТИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ КАК ФАКТОР ИНТЕГРАЦИИ КЫРГЫЗСТАНА В МИРОВЫЕ ГЛОБАЛИЗАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ

In article problems of political modernization of Kyrgyzstan in a transition period are considered. Also the factors influencing prospects of political modernization for successful integration of our country in world globalization processes.

С распадом СССР Кыргызская Республика первой среди всех центральноазиатских государств встала на путь коренных демократических преобразований всей совокупности общественных, политических и экономических отношений. При этом необходимо помнить, что в самом начале своего суверенного развития в республике отсутствовал опыт самостоятельного развития государства в его современном понимании. Были слабы демократические традиции, гражданское общество отличалось незрелостью. Ощущалось влияние советского наследия и сильные традиции авторитарного управления в рамках центральноазиатской культуры. Поэтому начало транзитного периода в Кыргызской Республике совпало и с возрождением национальной государственности.

Политическая модернизация в Кыргызстане наталкивается на целый ряд объективных трудностей и противоречий, во многом обусловленных советским прошлым (отсутствие демократических традиций, авторитарное мышление на уровне политических элит), а также негативными явлениями, которые сопровождают модернизационные процессы (коррупция, клановая борьба политических элит, трайбализм, слабость государственных институтов). При этом одним из принципиальнейших вопросов является национальное прочтение модернизации и адаптация основных факторов модернизации к национальной действительности, без чего теряется смысл изучения этого феномена в условиях его применения в конкретно взятой стране. Здесь очень важно понять этот процесс как достаточно длительный период, который охватывает обширный отрезок исторического времени. Чтобы представить этот процесс целостно и полновесно, необходимо оторваться от текучки сегодняшней действительности и постараться увидеть более продолжительный исторический период в жизни страны как в прошлом, так и в будущем и одновременно понять переходность и временность многих явлений в жизни общества в ходе политических реформ.

К середине 1990-х гг. в Кыргызстане сложилось переходное общество, основанное на принципах рыночной экономики и политического плюрализма. Сформированы институциональные основы демократической системы для обеспечения сменяемости политических лидеров посредством демократических процедур, выборность институтов власти, открытая конкуренция между разными группами элиты. Это позволяет говорить о том, что Кыргызстаном был в основном осуществлен выход из тоталитаризма, но демократический переход не был еще завершен, страна не смогла осуществить утверждение демократической системы.

Западные исследователи выделяют в демократическом транзите две фазы: первая – учреждение демократических институтов, установление «формальной демократии»; вторая – консолидация демократии[1].

---

[1] Цит. по: Политическая трансформация: опыт Кыргызстана в мировом контексте: Учебное пособие /Под ред. А.Б.Элебаевой. – Б., 2002. – С.77.

Первая фаза демократии в Кыргызстане (1991-1993 гг.) характеризуется проведением конституционной реформы, реорганизацией государственных институтов. Завершается эта фаза принятием в 1993 г. Новой Конституции КР. В Конституции 1993 г. были заложены правовые предпосылки для формирования в Кыргызстане демократического политического режима. Импульс для ускорения демократического процесса дало введение института президентства.

В 1995-1996 гг. происходит окончательное оформление политического режима, соответствующего критериям авторитарного. Его отличительные особенности – доминирование исполнительной власти при слабом развитии демократических институтов, гражданского общества, что характерно для «формальной», «ограниченной» демократии. Изменения и дополнения к Конституции КР (1996 г.) явились отражением новой расстановки политических сил: борьба за власть элитных группировок завершается победой президента и его сторонников. Конституция 1996 г. закрепила снижение роли парламента и стягивание новых структур к центру власти-президенту. Происходит движение от фрагментации к централизации и нарастанию авторитарных тенденций[2].

Таким образом, этот период характеризуется борьбой за власть, которая велась не только в Кыргызстане. Для всего постсоветского пространства была характерна не только борьба за передел собственности, но и борьба за передел власти между вновь созданными государственными институтами. Фактически она происходила между главами государства и парламентами.

Важные последствия для направленности политической модернизации имел процесс реформирования изначально аморфного института президентства в сильный центр притяжения власти. Со временем данная тенденция усиливается, превратив институт президентства в центр авторитарной власти, подмявшей под себя всю систему государственного управления. Такая концентрация полномочий в руках главы государства превратила парламент, правительство, судебные органы и другие политические и гражданские институты в формальные придатки института президентства. Это, несомненно, вызвало в обществе глубокое разочарование демократическими преобразованиями. Несмотря на настойчивый поиск Кыргызстаном на протяжении 1990-х годов собственной модели развития, все более усиливающееся давление стран-доноров и сопротивление со стороны традиционного общества породили в Кыргызской Республике, по нашему мнению, странный тип государства переходного типа, внешне отвечающего всем демократическим стандартам, которые, однако, совершенно не работают в повседневной жизни. Сверх массива традиционного общества были наложены элементы современности, при этом абсолютно не изменив его сути. Это привело к внутреннему конфликту между целями и средствами модернизации общества. Следовательно, изначально обладая региональным лидерством демократических преобразований, Кыргызская Республика отличалась совсем не многим от своих ближайших соседей. Можно констатировать, что причиной провала демократических реформ в Кыргызстане являлась слабость управленческого механизма и самого сформировавшегося в нем государства. Вследствие указанного выше в политической сфере Кыргызстана происходил плавный переход от президентско-премьерской к суперпрезидентской республике и во время правления 1-го президента А. Акаева, и 2-го президента К. Бакиева.

Именно поэтому для Кыргызстана, находящегося сегодня на стадии перехода, модернизация, по-прежнему, сохраняет свою актуальность и значимость. Главной задачей модернизационного проекта современного этапа развития Кыргызстана являются возобновление процесса создания действенных правовых и экономических механизмов регулирования общественных отношений. Это позволит создать требуемую

[2] Там же.

правовую и экономическую инфраструктуру для поэтапного внедрения демократических ценностей.

Прогноз будущего развития демократической модернизации Кыргызской Республики как условия стабильного развития возможен на основе глубокого анализа прошлой общественно-политической истории и исследования современной политической реальности суверенного Кыргызстана. На успех политической модернизации большое влияние будут оказывать также социокультурные, экономические, внутриполитические факторы, которые «предопределят» дальнейшее эволюционное развитие политических событий. Поэтому для проведения дальнейшей политической модернизации Кыргызской Республики необходимо проводить своевременное реформирование всех подсистем политической системы, а именно: экономической, политической, культурной, социальной, правовой. При этом политические преобразования должны осуществляться с учетом традиционных социокультурных особенностей и ментальности. Несмотря на то, что этот вариант достаточно сложный и длительный, тем не менее он является наиболее рациональным и, что важно, наиболее спокойным и мирным для дальнейшего осуществления процесса политической модернизации в Кыргызской Республике.

Следует подчеркнуть, что на перспективы политической модернизации в Кыргызстане оказывают определеннее влияние геополитические факторы, которые обусловлены «включенностью» страны во всеобщий процесс глобализации. Глобализация становится одним из основных факторов, «подталкивающих» Кыргызстан к скорейшему осуществлению политической модернизации. Кыргызстанский исследователь А.Анарбеков отмечает, что с самого начала своего политического транзита Кыргызстан, погрузившись в «третью волну демократизации», попал под влияние международных режимов демократизации. По его мнению, характер и глубина политической модернизации в Кыргызстане во многом способны повлиять на повышение международного престижа страны, создание условий и дополнительных стимулов для расширения экономического сотрудничества с зарубежными странами и роста инвестиций в кыргызстанскую экономику, а следовательно, открыть доступ к ресурсам на международной арене[3].

За последние почти два десятилетия политическая модернизация, демократия и глобализация вместе шли вперед, останавливаясь, и не всегда и не везде согласованно, но продвигаясь вперед таким путем, который безошибочно указывает на взаимосвязанность этих трех компонентов.

К 2015 г., утверждают известные американские эксперты, «все государства столкнутся с требованиями большего участия народа в политике и большего внимания к гражданским правам. Это давление будет способствовать демократизации и повышению прозрачности правительственных сфер. Двадцать лет назад менее трети стран определялись организацией “*Freedom House” (“Дом свободы”)* в качестве «демократических»; сегодня более половины государств мира считаются таковыми, хотя наборы существующих в них избирательных и гражданских или политических прав существенно разнятся между собой. Одновременно выражается уверенность в том, что большинство стран в ближайшие пятнадцать лет останутся демократическими в том или ином смысле; в преуспевающих государствах сохранится процесс разделения власти и ответственности с негосударственными организациями[4].

Российский исследователь в области политологии М.М.Лебедев считает, что «в современном мире при все более тесном переплетении внешней и внутренней политики

---

[3] См: Анарбеков А.А. Политическая модернизация в Кыргызской республике (1991-2008 гг.): Автореф. дисс. –.М., 2009. – С. 24.

[4]Глобальные тенденции развития человечества до 2015 года: Материалы Национального разведывательного совета США /Пер с англ. – Екатеринбург, 2002. –С. 56-57.

международная среда может выступать в качестве и структурной, и процедурной переменной. Причем последняя, похоже, становится все более значимой. Принятие решений (а это процедурная переменная) мировым сообществом в отношении той или иной страны может вести к развитию в ней демократических процессов. Следование демократическим принципам и традициям является неким позитивным примером. Оставаться вне всемирного "демократического клуба" в современном глобализирующемся мире означает быть неким "изгоем" – вне системы, вне "современности". Это побуждает все новые и новые государства ориентироваться на демократические ценности»[5].

Вопрос демократизации остается крайне важным, поскольку для подлинного и прочного партнерства он является неотъемлемой ценностью страны в отношениях любой другой страной. Мировой опыт показывает: чем больше у нас общих ценностей с другими странами, тем больше мы способны понимать друг друга и тем больше мы способны наладить партнерство друг с другом для развития нашей страны.

Кыргызская Республика, пройдя путь двадцатилетнего независимого развития, сегодня, после трагических апрельских событий 2010 года, по существу, вновь оказалась на стартовой позиции, что и в момент обретения суверенитета. В связи с принятием нового варианта Конституции КР (2010 г.) перед страной открываются широкие перспективы для перехода на демократические формы правления. Об этом свидетельствуют проведение парламентских выборов, формирование коалиции большинства, избрание нового состава правительства. Окончательно о полном переходе на демократические формы правления говорить еще рано. Однако будущее Кыргызской Республики как стабильного и самостоятельного государства, полноправного члена международной политики в полной мере зависит от успехов процессов политической модернизации. Вопросом жизненной важности является создание в Кыргызской Республике государства, сила которого слагается из следования основополагающим принципам демократии, наличия компетентного бюрократического аппарата, действия которого должны быть направлены на повышение предсказуемости и эффективности политики, проводимой им в интересах всего населения.

Только в том случае, если Кыргызстану удастся успешно решить эту задачу, станет возможным реализовать главный стратегический приоритет Кыргызстана – успешно интегрироваться в мировые глобализационные процессы, действующие на основе ценностей демократии и рационализма.

Список использованной литературы

1. Политическая трансформация: опыт Кыргызстана в мировом контексте: Учебное пособие /Под ред. А.Б.Элебаевой. – Б., 2002.
2. Анарбеков А.А.. Политическая модернизация в Кыргызской республике (1991-2008 гг.): Автореф. дисс. – М., 2009.
3. Лебедев М.М. Мировая политика. – М., 2001.
4. Глобальные тенденции развития человечества до 2015 года: Материалы Национального разведывательного совета США /Пер с англ. – Екатеринбург, 2002.

[5] Лебедев М.М. Мировая политика. – М., 2001. – С. 137.

А.С.Кутманова
соискатель Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

ВЛИЯНИЕ КОРРУПЦИИ НА ПОЛИТИЧЕСКУЮ МОДЕРНИЗАЦИЮ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

The author gives general appraisal of the corruption influence onto political modernization in Kyrgyzstan. Thus, it is emphasized herein that modernization processes are accompanied with such negative phenomena as corruption, clan struggle of political elites, tribalism, and weakness of public institutes.

В начале 90-х годов XX столетия прекратила свое существование одна из мощнейших супердержав. В процессе модернизационного транзита от советского общества к современному Кыргызская Республика пошла по пути подражания существующим демократическим политическим системам. При этом политическая модернизация в Кыргызстане наталкивается на целый ряд объективных трудностей и противоречий, во многом обусловленных советским прошлым (отсутствие демократических традиций, авторитарное мышление на уровне политических элит), а также негативными явлениями, которые сопровождают модернизационные процессы (коррупция, клановая борьба политических элит, трайбализм, слабость государственных институтов).

Беспорядочная приватизация, начатая уже с первых лет суверенизации, привела к негласному приобретению государственных предприятий бывшими коммунистическими боссами, « красными директорами». Переход на новую модель развития осуществлялся в Кыргызстане в условиях глубокого экономического кризиса, тотального дефицита, роста цен[1].

Зарубежные исследователи отмечают, что в общественном сознании у кыргызского народа проявляется своеобразие патриархальности, трайбализма, родовые признаки, клановость. Культурная основа трайбализма – предпочтение членов одного рода, клана или семьи – характерна для культуры кочевников; эта система некоторым образом укрепилась при советской дефицитной экономике, что способствовало формированию уверенности в неофициальных, т.е. коррумпированных связях в повседневной жизни[2].

К тому же при переходе к новым рыночным отношениям, при создании новых современных институтов государства основы трайбализма еще больше усилились. Социальные отношения в данной системе формировались и утверждались под сильным воздействием традиционных факторов, где значительную роль играли возврат к традиционному менталитету, национально-религиозным традициям, клановости и низкому уровню демократической политической культуры кыргызстанского общества.

Противоречивость реформы, общее ухудшение жизни, ухудшение социальной защиты государственных служащих, отсутствие этических стандартов предпринимательской деятельности в Кыргызстане создали условия для массовых должностных злоупотреблений и распространения различных видов экономических преступлений должностных лиц.

За годы акаевского режима близкое окружение, впоследствии названное Семьей, взяло под контроль всю кадровую политику государства, что привело к авторитаризму в

[1]См. подробнее: Элебаева А.Б. Предпосылки и факторы политической модернизации в Кыргызской Республике //Вестник АУПКР. – № 11. – С.118.
[2] Берн М. Кто в Кыргызстане поддерживает либеральную демократию? – Бишкек, 2009. – www.ipp.kg

кадровой политике. Кадры подбирались по принципу “благонадежности”, “личной преданности”, а не в соответствии с профессиональным уровнем и морально-этическими качествами назначаемого.

Она выражалась, прежде всего в том, что административная, контрольная, финансовая и судебная мощности не выполняли в необходимой мере свои обязательства перед гражданами. Это создало дефицит услуг, а там, где дефицит, появляются очереди, на которых вырастает коррупция как массовое явление. Помимо неэффективного расходования материальных и финансовых ресурсов, коррупция вела к росту недоверия к органам государственной власти.

Со временем институт президентства превращается в центр авторитарно-коррумпированной власти, подмявшей под себя всю систему государственного управления. Такая концентрация полномочий в руках главы государства превратила парламент, правительство, судебные органы и другие политические и гражданские институты в формальные придатки института президентства.

Вследствие указанного выше в политической сфере Кыргызстана происходил плавный переход от президентско-парламентской к суперпрезидентской республике. В экономической сфере формировалось то, что получило название «семейного» или «родственного» капитализма; социальный же сектор, подвергаясь растущему давлению рынка, стремительно деградировал, порождая ужасающие диспропорции между различными слоями населения.

Хотя в первые годы независимости Кыргызстана коррупция рассматривалась как обычное преступление наряду со многими другими, в декабре 2003 года Кыргызская Республика, первая из стран СНГ и единственная в регионе, подписала Конвенцию ООН против коррупции, которая была ратифицирована в 2005 году. Это стало первым документом по коррупции, согласованным в рамках ООН, и искоренение коррупции в Кыргызстане является как бы важной социально-политической задачей на современном этапе. К сожалению, антикоррупционная борьба носила только декларативный характер.

В конечном итоге нежелание А.Акаева и его ближайшего окружения идти на какие-либо компромиссы с оппозицией в ходе парламентских выборов 2005 года привели к взрывному развитию ситуации и насильственной смене власти 24 марта 2005 года.

Смена власти в стране стала предметом крайней озабоченности руководства других стран и свидетельством хрупкости политической стабильности в регионе.

Послереволюционный период 2005-06 гг. проходил под воздействием политической неопределенности и новых надежд на построение новой властно-политической системы. При этом основные ожидания народа были направлены не столько на создание новой системы, сколько на разрушение существовавшей коррумпированной системы.

10 июля 2005 г. в Кыргызской Республике проходят выборы нового президента, однако с точки зрения политической модернизации и коренных изменений выборы не стали новым этапом в истории страны, поскольку нового радикального качественного переустройства новая власть не предлагала. Существенных результатов и в сфере снижения коррупции не происходит, хотя для борьбы с этим масштабным явлением 21 октября 2005 года Указом президента КР К.Бакиева было создано Национальное агентство КР по предупреждению коррупции (НАПК КР).

Этот этап отмечается как период «борьбы за власть», которая была детерминирована процессами распределения власти в среде политической элиты, и одна из наиболее ярко

выраженных линий разлома проходила в отношениях Президента и Парламента. В 2006-2007 гг. происходит укрепление режима К. Бакиева.

На данном этапе власть могла пойти по пути политической модернизации и возобновить демократизацию политической системы страны, однако был сделан выбор в сторону усиления авторитарных тенденций.

Ускорился процесс возрождения и распространения трайбализма без учета целей и задач современных реформ республики, и это вызвало усиление регионализма. Кыргызстан начал прочно лидировать в списке наиболее коррумпированных стран. Хотя новые власти после мартовских событий уверяли, что сделают все возможное, чтобы с этим злом в нашей стране было покончено.

Если по оценкам зарубежных экспертов, систематизированных компанией « Трансперенси Интернэшнл», индекс восприятия коррупции в 2003 году в Кыргызстане фиксируется на 118-м месте из 133 возможных, а в 2004 г. 126-м (среди146), в следующем 2005-м занял 130-е место, в последующие годы масштабы коррупции в Кыргызстане возросли, в 2008 году он на 166-м месте из 180, "догнав" Узбекистан и Туркменистан[3].

Сложилось противоречие между новыми социально-экономическими и политическими преобразованиями в республике и отсутствием четкой системы государственного управления.

Коррупция утверждает общественный цинизм как общественную норму поведения, разрушает политическую систему, приводит к социально-политической и экономической нестабильности государства.

Период с 2007 г. до апрельских событий 2010 г. называют «периодом консервации новой политической системы». К 2008 г. в Кыргызской Республике сформировалась президентская форма правления и квазидемократическая система политических институтов, несущих на себе идеологию и функции командно-административного режима. В силу формального демократического статуса политические институты не являются инструментом народовластия. Неформальные и традиционные институты власти как политические кланы являются формой выражения отношений субэтнического клиентализма в политической сфере Кыргызской Республики. Их основой выступает немногочисленная группа представителей на региональном и национальном уровне, объединенная системой личностных и профессиональных взаимоотношений.

Поэтому механизм «сдержек и противовесов» в Кыргызстане осуществляется не по линии взаимодействия ветвей власти, оппонирующих политических партий, а через представительство политических кланов в этих органах. Благодаря этому особенностью «кыргызской» демократии в новом веке явились сохранение и усиление устаревших традиционалистских родовых и племенных структур в модернизируемую систему политической власти вместо их постепенной ликвидации[4].

В стране длительное время существовала конструкция власти, рычаги которой находятся за рамками законов. Власть осуществлялась на основе неконституционных механизмов управления. Идеология подобной, неконституционной, власти базировалась на следующих принципах: 1) политизация правоохранительных органов, судов, систем

---

[3] Текущий архив Отчет Национального агентства Кыргызской Республики по предупреждению коррупции за 2009 г. – Личный архив автора.

[4] См: Анарбеков А. Политическая модернизация в КР: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук. – М., 2010. – С.21

государственной и муниципальной служб (подчинение деятельности указанных органов интересам правящего клана); 2) криминализация общества (проникновение преступности в различные сферы жизни общества, вовлечение криминала в решение политических вопросов, в процесс перераспределения собственности и т.д.); 3) политическое отчуждение (т.е. отстранение народа от реальных рычагов формирования власти, контроля ее деятельности).

Эти три явления стали основой сформированных в стране неформальных рычагов управления, опираясь на которые режим К.Бакиева годами подавлял оппозицию, узурпировал государственную власть, установил контроль над бизнесом и использовал теневые потоки финансовых средств. В итоге власть стала абсолютной, бесконтрольной, безответственной и коррумпированной.[5]

В кыргызском обществе сформировалось устойчивое мнение о том, что, несмотря на проводимые реформы, деятельность государственного аппарата по-прежнему остается неэффективной, коррумпированной, отдаленной от нужд и запросов кыргызских граждан.

После выборов на второй срок в 2009 г. Президент Кыргызской Республики неоднократно подчеркивал, что во время своего второго президентского срока твердо намерен реализовать цели, обозначенные в Курсе на обновление страны. [6]

Но дальнейшие коррумпированность и криминализация нашей власти привели к новой волне революции – апрельским событиям 2010 г., и последовало свержение следующего семейно-кланового бакиевского режима народом Кыргызстана.
Будущее Кыргызской Республики как стабильного и самостоятельного государства, полноправного члена международной политики в полной мере зависит от успехов процессов политической модернизации. Поэтому успешная борьба с коррупцией рассматривается как один из главных факторов в выводе страны из кризиса и создании условий для оздоровления экономики, достижения социально-политической стабильности.

Согласно принятой на всенародном референдуме новой Конституции, Кыргызстан становится республикой с парламентской формой правления.

«Это прецедент не только в Центральной Азии, но и во всем СНГ. Наш народ избрал этот путь развития, проголосовав за новую Конституцию. Мы понимаем, что это весьма ответственное решение, и готовы к его реализации», - подчеркнула Президент КР переходного периода Роза Отунбаева[7]. Это было сделано для того, чтобы предотвратить чрезмерную концентрацию полномочий у какой-либо одной ветви власти.

Важнейшей целью конституционной реформы стал слом идеологии и механизмов зарождения и распространения коррумпированного семейно- кланового управления.

В новой принятой Конституции Президент лишается неприкосновенности, а члены его семьи больше не будут обеспечиваться за счет государства. Упразднен Конституционный суд. Первый и второй президенты КР использовали этот орган для узаконивания своих антиконституционных привилегий и полномочий. Вместо того чтобы стоять на страже закона и прав граждан, Конституционный суд утвердил третий президентский срок

[5] Путь к справедливости - устойчивая демократия свободных граждан и ответственность власти// Слово Кыргызстана, 30 апреля 2010 г.
[6]Материалы 3-й сессия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики // Слово Кыргызстана, 2 сентября 2009 г.
[7] Наш народ избрал этот путь// Слово Кыргызстана, 27 августа 2010 г.

А.Акаева, отменил выстраданную народом ноябрьскую редакцию Конституции 2006 г., открыл путь к узурпации власти, наследственному правлению семейного клана Бакиевых через Государственный совет. В новой Конституции заложены основы будущей судебно-правовой реформы, которая должна утвердить в нашем обществе суд правый, скорый и справедливый[8].

В настоящее время внутриполитическая обстановка в стране достаточно напряженная. Для утверждения стабильного государства необходимо наличие всеобщего чувства национального единства, правопреемственность форм управления, упорядоченное и постепенное обновление правящих элит.

Новая политическая система должна быть способна к гибкому приспособлению к изменяющимся социальным условиям, к решению новых проблем. Эффективная система государственного управления невозможна без создания профессиональной, компетентной и стабильной государственной службы.

Наряду с мерами по совершенствованию государственного управления и государственной службы предусмотрено ужесточить законодательные нормы, регулирующие борьбу с коррупцией. Все это требует не только активизации деятельности государства и его органов, в первую очередь правоохранительных, по борьбе с коррупцией, но и постоянного совершенствования действующих и создания новых механизмов этой борьбы, привлечения к участию в ней политических партий, общественных движений, иных неправительственных организаций, средств массовой информации, независимых экспертов.

Коррупция и взяточничество в преступных сообществах выходят за рамки национальных границ, особенно в последнее десятилетие. Доходы от нее после «отмывания» включаются в мировые и национальные финансовые потоки, подрывая государственные и международные институты власти и экономики. Это обстоятельство диктует необходимость активного включения Кыргызской Республики в транснациональную борьбу с коррупцией в мире.

Транснациональность коррупции на современном этапе исторического развития настоятельно требует принятия глобальных мер на международном уровне для нейтрализации угрозы, которую она представляет для безопасности всего мирового сообщества. Поэтому необходима международная антикоррупционная стратегия как комплекс правовых, политических, организационных мер, направленных на: формирование антикоррупционной настроенности общества; повышение осведомленности о вреде коррупции; обеспечение международных стандартов квалификации коррупционных правонарушений, создание атмосферы прозрачности, в первую очередь, в финансовой сфере для обеспечения возможности выявления коррупционных деяний; соблюдение принципа неотвратимости наказания; обеспечение справедливого возмещения ущерба от коррупционных преступлений пострадавшим объектам.

Подводя некоторые итоги, следует отметить: любая попытка коррумпированной узурпации власти и ограничения прав свобод граждан является преступлением против народа и должна наказываться в уголовном порядке, так как все это мешает стабильности, обеспечению мира в государствах, и поскольку формы и методы коррупционной деятельности выходят далеко за рамки уголовно наказуемых деяний,

---

[8] Путь к справедливости – устойчивая демократия свободных граждан и ответственность власти// Слово Кыргызстана, 30 апреля 2010 г.

потребуются усилия не только специалистов права, но и экономистов, социологов, политологов, чтобы отразить все грани этого опасного явления.

Характер и глубина политической модернизации в Кыргызстане во многом способны повлиять на повышение международного престижа страны, создание условий и дополнительных стимулов для расширения экономического сотрудничества с зарубежными странами и роста инвестиций в кыргызстанскую экономику, а, следовательно, открыть доступ к ресурсам на международной арене.

Список использованной литературы

1. Элебаева А.Б. Предпосылки и факторы политической модернизации в Кыргызской Республике // Вестник АУПКР. – 2010. – № 11. – С.118.
2. Берн М. Кто в Кыргызстане поддерживает либеральную демократию? – Бишкек, 2009. – www.ipp.kg
3. Анарбеков А.Б. Политическая модернизация в КР: Автореф. … канд. наук. – М., 2010. – С.16.
4. Текущий архив. Отчет Национального агентства Кыргызской Республики по предупреждению коррупции за 2009 г.
5. Наш народ избрал этот путь// Слово Кыргызстана, 2010 , 27 августа.
6. Путь к справедливости – устойчивая демократия свободных граждан и ответственность власти //Слово Кыргызстана, 2010, 30 апреля.

К.Аллахвердиев
канд. филос. наук, доцент,
Академия государственного управления
при Президенте Азербайджанской Республики

КОНЦЕПТ СТРАТЕГИИ НАЦИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В ПОСТСОВЕТСКИХ ГОСУДАРСТВАХ: ОБЩИЙ ДИСКУРС ПРОБЛЕМЫ

The author has posed himself the task of formatting the key parameters of strategic national development in the post-Soviet states; he offers an in-depth analysis of several factors of national development connected with the movement of the post-Soviet states toward their integration into the global mosaic.

На исходе первого десятилетия XXI века приходится констатировать, что по-прежнему сохраняется негативная динамика геополитических и геостратегических угроз в Кавказском и Прикаспийском регионах, вызванная как столкновением здесь интересов международных политических акторов, так и неадекватным формулированием своих национальных интересов некоторыми из участников системы отношений региональной безопасности. Именно поэтому в современных условиях приоритетной как для настоящего, так и для будущего системы межгосударственных отношений, региональной и национальной безопасности становится смена политических парадигм, освобождение общественного сознания от безнадежно устаревших догм и стереотипов, поиска нового инструментария решения сложных проблем внутренней и внешней политики государств.

Мы весьма далеки от искусственных обобщений, однако, в действительности, нельзя не заметить, что на постсоветском пространстве вся совокупность разработанных за последние несколько десятилетий концептуальных моделей и программно-стратегических документов сводится практически к двум крупным блокам:

- Теоретико-концептуальные модели механизма функционирования и развития национальной государственности как фактора формирования мирового и регионального геополитического и правового пространства. При этом для большинства новых независимых государств на передний план выступает поиск самобытно-уникальной формулы собственного развития, позволяющей органично и конкурентно вписаться в мозаику мирового развития.
- Проблематика национальной безопасности, связанная с обеспечением защищенности важнейших интересов и институтов жизнеобеспечения личности, общества и государства. Очевидным является также и тот факт, что данная проблематика в условиях реалий конца XX – начала XXI веков имеет сильный этнополитический акцент.

Прежде всего отметим удивительный парадокс, сложившийся в политических науках и политической практике. С одной стороны, общим местом стали рассуждения о жизненной необходимости для каждого современного народа и государства адекватного определения собственной модели развития, с другой – ничтожно малое по масштабам проблемы научно-практическое внимание к этой теме.

Безусловно, это не означает ее полного забвения учеными и практиками, однако говорить о каких-либо более или менее ясных парадигмах и теоретических построениях пока не приходится. Как мы уже отмечали ранее, общий характер рассуждений о национальном развитии подтверждается тем, что, по сути, отсутствует внятный и общепринятый категориальный аппарат – говорят о стратегии национального развития, концепциях национального развития, различных программах (проектах) национального развития и т.д.

Например, утвержденная в январе 2008 года Стратегия национального развития Молдовы на 2008-2011 гг. является главным внутренним документом стратегического планирования на среднесрочную перспективу, который определяет приоритетные направления развития страны и действия, необходимые для реализации намеченных задач. Здесь уместно также вспомнить о широко разрекламированных национальных проектах РФ в области здравоохранения, образования, доступного жилья и т.д.

Оригинальную в этом плане композицию приводит Адиль Тойгонбаев, руководитель Экспертного центра Национальной стратегии (Казахстан), выделяющий четыре полюса национального развития: культурный, политический, национальное ремесло, качественное образование и наука[1].

Само понимание категории «национальное развитие» также широко варьируется в различных плоскостях:

- по субъекту его реализации (этнонациональное, этнократическое, национально-государственное, гражданско-политическое и др.);
- по сферам его реализации (экономическая, жилищная, культурная, демографическая, информационных технологий и др.);
- по темпоральным характеристикам (краткосрочное, среднесрочное, долгосрочное развитие);
- по степени программной концентрированности (идея, концепция, проект, модель, стратегия и т.д.);
- по масштабам охвата программ (государственное, макрорегиональное, региональное, общественно-гражданское и др.);
- по «ядру» интересов, положенных в основу и инициирующих национальное развитие (геополитические приоритеты, военно-стратегические цели, «национальная идея», историческое прошлое, этнополитические императивы и т.д.).

Иллюстрация этих обобщений показывает, что, к примеру, «национальная стратегия» США официально определяется как искусство и наука развития и использования для достижения национальных целей в условиях войны и мира, наряду с вооруженными силами, также политической, экономической, психологической и другой мощи страны. При этом два других уровня американской стратегии – стратегия национальной безопасности и национальная военная стратегия, оказываются иерархически подчиненными национальной стратегии[2]. Как видим, здесь под национальной стратегией фактически понимается определение целей и механизмы реализации национального развития. А для такой классической европейской страны, как Франция, акценты расставляются уже в другой плоскости – в виде Национальной стратегии устойчивого развития[3].

Несколько иную официальную трактовку сущности национального развития можно встретить у другой, экономически и геополитически наращивающей свой потенциал державы – Китая. «*Стратегия национального развития* является сердцевиной всей теории Дэн Сяопина и покоится на двух фундаментах: теории социализма начального периода и социалистической рыночной экономики. Коротко суть этой стратегии заключается в следующем. Главная долгосрочная цель китайского народа — превращение страны в процветающее, сильное, демократическое и цивилизованное социалистическое современное государство. Путь к достижению этой цели делится на

[1] Тойгонбаев А. Четыре полюса национального развития .//http://www.dialog.kz/?lan=ru&id=93&pub=303

[2] Султанов О. Эволюция военно-стратегической концепции США (1945 – 1997). – Баку, 2000. – С.4.

[3] Service des Affaires Internationales EU sustainable development networking event (14-15 July 2005, Windsor, UK).// www.developpementdurable.gouv.fr

три этапа. Первый этап, 1981-1990 гг., предполагал удвоение ВНП и решение проблем питания и одежды... Второй этап, 1991- 2000 гг., ориентирует доведение ВНП до 1 трлн долл. с доходом на душу населения от 800 до 1000 долл. Реализация планов данного периода должна привести Китай к "относительному процветанию". Третий этап, 2001-2050 гг., нацеливает на достижение уровня развитых стран и реализацию основных целей модернизации»[4].

В отличие от Китая, для соседней Японии жизненно важно обладание своей философией будущего, основанной на понимании не только японской истории и традиций, но и истории всего человечества. Если Японии удастся выработать такую философию, то она должна стать лидером в мире XXI века. Чтобы изучить XXI век, необходимо, прежде всего, отслеживать постоянно изменяющуюся ситуацию в мире и понимать закономерности этих изменений. Основные зоны этих изменений: глобализация, технологические новации, культивирование индивидуальных способностей, духовное возрождение и развитие глобальной многополярной структуры. [5]

Для большинства стран постсоветского пространства, в силу сложностей транзитного периода и немалого числа так называемых «замороженных» этнополитических конфликтов, понятие «национальное развитие» оказалось совмещенным, с одной стороны, преимущественно с проводимыми в этих странах социально-экономическими реформами, с другой – с проблематикой «безопасности». Первую тенденцию демонстрирует обращение к национальным стратегиям стран Центрально-Азиатского региона. В этих стратегиях, являющихся, по существу, общенациональным планом действий, намечены приоритеты, средне- и долгосрочные задачи в основном социально-экономического развития: например, «Стратегия развития Казахстана до 2030 года», «Стратегия экономического, политического и культурного развития Туркменистана на период до 2020 года» и др.[6].

Вторая тенденция больше присуща государствам Кавказа. В частности, в утвержденном в 2007 году в Армении основном программном документе в этой области провозглашается, что «Стратегия национальной безопасности Республики Армения представляет систему обеспечения *стабильного развития* и безопасности государства, общества и личности, государственной политики сохранения армянской самобытности»[7]. То же преломление философии развития через призму безопасности лежит в основе программных документов Грузии последнего времени – Национальной концепции безопасности и основанной на ней «Национальной военной стратегии» страны на период до 2010 года.

По мнению, российских политиков, исходной основой для построения стратегических программ является геополитическая составляющая. «Поэтому в основе определения внешней и внутренней политики государства, концепции его национальной безопасности и в целом стратегии национального развития должна лежать оценка реального геополитического положения государства. Обязательность такой оценки особенно актуальна сегодня для России»[8].

Азербайджан в этом плане имеет некоторую специфику. При сохранении крайней актуальности для страны вопросов безопасности (главный из которых – восстановление территориальной целостности) можно резюмировать общую приоритетность в

---

[4] Арин О. О внешнеполитической стратегии КНР // Независимая газета, "НГ-сценарии", февраль 1999.
[5] Стратегия Японии в 21 веке //stra.teg.ru
[6] http://www.cagateway.org/ru/topics/19/71/
[7] http://www.ra.am/?num=2007022303
[8] Жириновский В.В. Стратегия национального развития России // strategijnacrazvitij.doc

понимании национального развития именно в проведении реформ, направленных на достижение высоких темпов экономического роста, формирование социально ориентированной рыночной экономики и всестороннюю модернизацию общества.

Таким образом, даже столь краткий абрис проблемы показывает обилие формулировок по вопросу сущности «национального развития», которое дефинируется в очень широком диапазоне: от геополитических и военно-стратегических трактовок до необходимости совершенствования морально-психологических аспектов жизни нации и борьбы против так называемого «культурного империализма» (по определению, культурный империализм – это империализм, который захватывает большие территории тем, что подчиняет себе сознание, образ мышления, образ жизни)[9].

Мы полагаем, что, несмотря на широкое использование понятия «национальное развитие», по сути, отсутствует его категориальное определение. Этот наш вывод базируется на том, что «национальное развитие», рассматриваемое в виде определенной системы, должно находиться вне как жестко детерминированного итога международного «баланса сил», так и эмоциональной патетики, выстраивания целеполагания на основе неких априорно утверждаемых ценностей. Безусловно, и «вульгарный материализм» международной политики, и аксиологический компонент в национальном развитии присутствуют и будут присутствовать далее. Однако нельзя забывать о том, что действительная реализация провозглашаемых целей национального развития будет во многом обусловлена адекватным определением вызовов и потребностей нации или государства, созданием собственного «меню» их возможных решений, реалистичной оценки и распределения национальных ресурсов.

На наш взгляд, в системе, называемой «национальное развитие», обязательно должно присутствовать понимание трех моментов:

– система как совокупность элементов должна обладать обратным воздействием как на отдельные ее составляющие, так и на среду формирования;
– «национальное развитие» не может и не должно сводиться к определенной декларативной номенклатуре национальных целей и установлению субординации между ними – этому должна предшествовать количественная и качественная параметризация (оценка) сложившихся условий и критериев;
– анализу должна быть подвергнута вся совокупность путей, методов и средств достижения поставленных целей, включая альтернативные.

С этой точки зрения стратегию национального развития можно рассматривать не только как совокупность политически важных документов, но и как стадиальный процесс: оценка существующей действительности и назревших потребностей, определение основных направлений развития, разработка его программного и ресурсного обеспечения, реализация, обратная связь и корректировка стратегического курса на основе полученных результатов. Каждая из этих стадий стратегии имеет свою последовательность этапов с собственным алгоритмом действий. К примеру, на этапе выбора можно руководствоваться самыми различными критериями и моделями[10].

Мы полагаем, что в условиях нарастания внешних вызовов для жизнеспособности государств ответы на них должны строиться не в русле эмоциональной и идеологической

---

[9] Рубанов В.А. Средство защиты мира и безопасности? (Материалы «круглого стола»). // Безопасность Евразии. – 2001. – № 1 (январь–март). – С. 230.

[10] Например, Эндрю Хейвуд предлагает следующие четыре основных варианта при принятии решений: модель рационального выбора, эмпирическую модель (модель постепенного продвижения к цели), организационно-бюрократическая модель, модель, основанную на идеологическом факторе. Хейвуд Э. Политология /Пер. с англ. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – С.489-494.

мобилизации, и уж тем более, не посредством номенклатурно-бюрократической машины, а путем рационального выбора такого сценария, механизма и способов достижения, который обеспечил бы интеграцию и координацию (горизонтальную, вертикальную) целенаправленной деятельности личности, общества и государства.

Таким образом, дефиниция исследуемого феномена может быть представлена следующим образом: **стратегия национального развития** – это политика наращивания интегрального потенциала страны на основе манифестации среднесрочных и долгосрочных ее перспектив, реализуемая всеми акторами политического участия, на принципах взаимозависимости всех аспектов развития, оптимизации текущих тактик и процедур, тесной связи с международными целями развития человечества.

В указанном контексте выработки инструментария анализа и системы верификации проблемы нам представляется необходимым акцентировать внимание на определении предметного поля «национального развития» и, соответственно, на возможных вариантах его параметризации. В самом общем виде научная корректность в понимании «национального развития» должна, по нашему мнению, основываться на учете:

- сформировавшихся локальных устойчивых сфер его реализации;
- индикаторов, характеризующих параметры состояния основных сфер через раскрытие внутри-локальных системных связей;
- трендов развития, позволяющих дать именно процессное описание национального развития как системы;
- активной «проводящей» связи между локальными сферами.

В схематичной форме параметризация национального развития может быть представлена в виде следующей таблицы.

Таблица 1

Параметры национального развития

Основные сферы	Основные индикаторы по сферам национального развития
Экономическая[11]	• индекс темпов экономического развития • индекс темпов роста ВВП • индекс экономической конкурентоспособности • доминирующий тип экономической активности
Политическая	• индекс выраженности структурной организации политической агрегации и артикуляции интересов; • индекс демократизации[12] • индекс циркуляции политических элит
Социальная	• индекс социальной стратификации [13] • индекс развития человеческого потенциала[14]
Культурная	• индекс культурной и конфессиональной референтности населения • индекс традиционализма / восприимчивости к культурным инновациям • господствующий тип культурно-цивилизационной самоидентификации народа

[11] Различные стороны проблематики экономических индексов подробно освещены в фундаментальной работе: Музаффарли Н. (Иманов). Рейтинг Азербайджана в международных сравнительных исследованиях. – Баку: Издательский дом «Кавказ», 2006.

[12] Центр изучения демократического управления //http://www.csdg.uiuc.edu

[13] *Social stratification index:* Social Stratification and Welfare Regimes for the 21st Century: Revisiting the “Three Worlds of Welfare Capitalism” by Lyle A. Scruggs. Paper prepared for delivery at the 15 International Conference of Europeanists, Chicago, March 30-April 1, 2006.

[14] Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП) – индекс для сравнительной оценки бедности, грамотности, образования, средней продолжительности жизни и других показателей страны. Индекс используется с 1993 г. ООН в ежегодном отчете по развитию человеческого потенциала.

Стратегическая	• индекс «несостоявшихся государств»[15] • глобальный индекс миролюбия[16] • индексы уязвимостей национальной, региональной безопасности и международной безопасности

Указанная выше таблица требует некоторых пояснений. Во-первых, мы сознательно вывели за пределы параметров национального развития этническую сферу, так как функционирование последней в качестве самостоятельной области общественной жизни всегда вызывало и продолжает вызывать ожесточенные споры в научной среде. Это связано с тем, что широкое распространение в научной литературе имеют анти-примордиалистские подходы, согласно которым национально-этническое начало не существует в виде самостоятельного субстрата, а растворено в исторической специфике жизни социума.

Во-вторых, приведенная выше композиция сфер и индексов национального развития, безусловно, носит характер:

- *условный,* поскольку количественные показатели здесь находятся в сопоставлении с качественными параметрами, выраженными в условных баллах;
- *открытый,* так как сама композиция сфер и характеризующих их индикаторов отражает лишь авторскую точку зрения и, соответственно, может иметь иной дизайн при других теоретико-методологических подходах;
- *системный,* поскольку каждый из приведенных параметров (индексов) сам может быть представлен в виде целостной системы со своими подсистемами и суб-индексами (наиболее ярко это может быть проиллюстрировано, например, в индексах глобализации, демократизации, экономического развития и т.д.).

В-третьих, дифференцированность соотношения между основными сферами национального развития, обусловленная динамическим состоянием составляющих их компонентов, в реальной действительности суверенных государств создает многообразие комбинаций возможных трендов как национального развития в целом, так и отдельных его сфер в частности.

Ключевой вывод всей это цепи рассуждений состоит в том, что «национальное развитие» по своей внутренней природе имеет собственную динамику и самобытные формы реакции на внешние «вызовы». Как нам представляется, при рациональном выборе модели стратегии национального развития следует не руководствоваться набором кем-то и когда-то принятых идеологем, которые могут создавать искаженные и дезориентирующие представления о содержании и смысле «национальных целей», а исходить исключительно из прагматических аргументов на базе исторически сложившихся и актуальных в настоящий момент потребностей. Поэтому в эпоху глобализации успешными могут быть только те стратегические линии национального (государственного) развития, в которых учтены как собственные «опоры» устойчивости и самостоятельности общества, так и специфичность для данной страны путей ее интеграции в современную цивилизацию.

[15] Этот международный индекс используется в основном при оценке государств, вызывающих сомнение с точки зрения их легитимности. Failed States Index// http://www.democracyarsenal.org/2007/06/peace_index_war.html

[16] Глобальный индекс миролюбия – индекс, характеризующий миролюбие стран и регионов. Разработан экономистами из международной группы экспертов по миру из Института мира вместе с Центром мира и изучения конфликтов (Университет Сиднея, Австралия). Миролюбие стран оценивается по 24 индикаторам, учитывающим как внутренние, так и внешние факторы. Впервые индекс был рассчитан в мае 2007.

М.П.Месюк
аспирант Национальной академии
государственного управления при Президенте Украины

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВО: ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

This article civil society and government: problems of cooperation in modern conditions

В условиях XXI века гражданское оббщество является основой процесса становления демократии в государстве. Институты гражданского общества призваны эффективно корректировать государственную политику, однако активная деятельность неправительственных групп интересов должна не ослаблять, а реально усиливать возможности государства.

В современном мире перспективы в развитии страны открываются только тогда, когда власть и гражданское общество не только вступают в диалог, но и налаживают постоянное взаимодействие, включающее участие гражданского общества в государственных делах и содействие со стороны властей саморазвитию гражданского общества. Необходимость взаимодействия между гражданским обществом и государственной властью обусловливается тем, что даже демократическое государство не способно постоянно адекватно отражать всю полноту общественных интересов. Только гражданское общество в лице самодеятельных общественных организаций, партий, движений может своевременно выявлять назревшие потребности и инициировать необходимые правовые, политические и государственные изменения.

Многосторонняя взаимосвязь общества и государства обеспечивается путем достижения эффективного диалога между властью и общественностью. Эффективный диалог предусматривает, что органы власти не только информируют общественность о своей деятельности, но и привлекают ее к участию в процессах разработки и принятия государственно-управленческих решений. Так, новой парадигмой взаимодействия власти и общественности является не только информирование общественности, но и стимулирование, воспитание общественности относительно ее участия в создании и реализации государственной политики. Достижение эффективного диалога возможно путем реализации принципа сотрудничества, который гарантирует налаживание партнерских отношений между властью и общественностью, а следовательно, усиливает эффект их коллективной ответственности в результате принятых ими совместных государственно-управленческих решений /1, с.13/.

Однако в последнее время наблюдается существенное снижение уровня диалоговой коммуникации между институтами гражданского общества и властной элитой. Сегодня существуют как бы две нации в рамках одного социума с совершенно непохожими социально-культурными установками. Возникает двойная, двухуровневая система коммуникации, цели которой в зависимости от адресатов информации принципиально разные. Массовая коммуникация при этом нацелена на тиражирование психологических и социальных клише, на репродукцию господствующих в обществе идеологий и культур /2, с.17/.

Манипуляция социальным настроением связана с умышленным искажением сути природы социальных процессов, с доминированием корпоративных интересов тех или иных социальных групп. Манипуляция связана прежде всего с деформациями социального настроения, его дестабилизацией. Можно сказать, что манипулирование –

это средство искажения социального настроения. Оно возможно только под влиянием властных структур, осуществляющих подавление духовного развития общества по определенной схеме.

Таким образом, переход от диалоговой коммуникации к манипуляции общественным сознанием является довольно опасным деструктивным фактором в процессе развития гражданского общества, поскольку происходит латентное преобразование гражданского общества в общество массовое, которым намного легче управлять.

Регулярные совместные мероприятия организаций гражданского общества и властных структур еще не вывели их взаимодействие на качественно новый уровень; не наблюдается значительного роста роли гражданского общества, недостаточной является открытость и прозрачность власти в Украине. Отсутствие традиций гражданского общества чувствуется особенно остро и заметно тормозит процесс демократизации /3, с.35/.

Особую роль для гражданина играет показатель легитимности. Он заключается в признании или подтверждении законности чьих-то прав и полномочий, согласии граждан с правом власти оказывать определяющее влияние на общество. Интегральным показателем легитимности власти становится показатель уровня доверия граждан к властным институтам. Отказ от морали в политике, потеря властью морального авторитета приводят к отрыву ее от народной жизни, к резкому падению легитимности власти и ее деградации. Как известно, о состоянии власти можно судить по уровню ее легитимности, которая выражается в признании и поддержке существующей власти, политического режима со стороны большинства граждан. Уровень легитимности поддается естественным колебаниям, однако показатель доверия к органам государственной власти в обществе, как показывают социологические исследования, должен составлять не менее 25 % /4, с.134/. Состояние тотального недоверия большинства граждан Украины к основным государственным институтам является характерной приметой новейшей эпохи. Об этом недвусмысленно свидетельствуют данные социологического мониторинга /5, с.255/.

Таким образом, учитывая нынешнее неудовлетворительное состояние коммуникации между украинской властью и институтами гражданского общества, постоянный манипулятивное давление на общественное сознание, проблема исследования этого явления является достаточно актуальной. Она нуждается в дальнейшем экспертно-аналитическом изучении и исследовании ее предпосылок и факторов.

Следовательно, осознание всеми социальными субьектами необходимости создания действительно эффективного гражданского общества дает возможность говорить о начале перехода украинского общества от нормативно-теоретического уровня дискуссий по этому вопросу к налаживанию реальных механизмов практического воплощения поставленных целей.

Соответственно, первоочередными задачами должно стать:

1) налаживание взаимного публичного диалога, что является необходимым условием поддержания доверия народа к государственным органам. При этом чрезвычайно важным здесь есть соблюдение паритетных основ, обоюдной ответственности гражданского общества и власти;

2) становление "демократии соучастия" – взаимодействие государственных органов с общественностью, расширенное информирование населения о государственных делах и активизация широкого участия граждан в принятии решений на всех уровнях;

3) совершенствование правового и гражданского образования как чиновников (изменение стереотипов пренебрежительного отношения к проявлениям общественной активности), так и населения в целом /6, с.298/.

Взаимодействие гражданского общества и государства состоит из двух взаимно ответственных воздействий: государства на гражданское общество и гражданского общества на государство. Развитое демократическое правовое государство выполняет лишь те функции, которые определяет для нее гражданское общество. С другой стороны, взаимосвязь демократического государства и гражданского общества невозможна без определенной автономии последнего. Демократическая власть должна только координировать, но не определять деятельность гражданского общества.

Список использованной литературы

1. Войтович Р.В. Механизмы реализации связей с общественностью в государственном управлении: Учеб. пособ. – К.: Изд-во НАГУ, 2007. – 72 с.

2. Каландаров К.Х. Управление общественным сознанием. Роль коммуникативных процессов. – М.: Гуманитарный центр «Монолит», 1998. – 80 с.

3. Теоретические и методологические проблемы разработки и реализации управленческих стратегий: монография / В.Н.Князев, А.М.Михненко и др.; Под. ред. В.М. Князева. – К.: НАГУ, 2008. – 240 с.

4. Теоретические основы национальной безопасности Украины: Учебное пособие – К.: Образование Украины, 2009. – 384 с.

5. Украинское общество 1994-2004. Мониторинг социальных изменений / Под ред. д.э.н. В.Вороны, д.соц.н. М.Шульги. – К.: Институт социологии НАН Украины, 2004. – 705 с.

6. Стратегические приоритеты. Аналитические оценки-2005 / Под ред. О.С.Власюка. – К.: Знание Украины, 2005. – 608 с.

З.С.Багиров
докт. филос. наук, начальник департамента по подготовке и переподготовке государственных служащих

УПРАВЛЕНИЕ УСТОЙЧИВЫМ ОБЩЕСТВЕННЫМ РАЗВИТИЕМ – УСЛОВИЕ ПРЕОДОЛЕНИЯ ОТЧУЖДЕННОСТИ

This article management of the sustainable social development as a condition of estrangement

Начало третьего тысячелетия наиболее полно определило кризисное состояние общественной жизни, вызванное повсеместным господством техногенной цивилизации, проповедующей технологическое решение общественных процессов. В этих условиях все в большей степени дают себе знать глобальные проблемы потери духовных идеалов. Практика прагматизма разрушает социальную и духовную среду и ведет к социокультурному кризису, охватившему в разной степени и многообразных формах многие страны независимо от уровня их социально-экономического развития.

Идея того, что сегодняшний день есть переломная эпоха становления, не вызывает сомнения и находится в центре внимания гуманитарного сообщества Азербайджана.

Эта проблема тем более актуальна в связи с тем, что правильность выбранного курса в процессе формирования государственной политики на устойчивое общественное развитие нашего государства определяет будущее азербайджанской нации как единицы общечеловеческого общежития.

Как известно, указанные выше кризисные проявления охватывают целый круг внутрисубъектных и общественных отчужденных форм, проявляющихся в различных формах социальной, политической апатии и агрессии, составляющих костяк социальной разрушительной силы, сдерживающей исторический прогресс в целом.

Обсуждение проблем устойчивого общественного развития, начавшееся в Рио-де-Жанейро и продолжающееся по сегодняшний день, замкнулось на анализе экономических, экологических и политических аспектах данной проблемы. На наш взгляд, проблема носит более глобальный характер и должна быть рассмотрена сквозь призму модернизации ценностей, которые, в конечном счете, определяют решение указанных проблем и создают задел цивилизации нового типа, позволяющей говорить о будущем мира как обобшившемся человечестве.

Общеизвестно, что современный мир представляет собой диалектику традиционной и техногенной цивилизации. Если восточная культура, определяющая традиционную цивилизацию, исходит из того, что природа есть одушевленное начало, а не полигон для испытаний, то техногенная цивилизация представленная культурой Запада, ставит перед собой задачу подчинения природы как придатка человека и его желаний. Исходя из этого общество для западной, техногенной культуры есть средство достижения индивидуальностью поставленных ею целей. В этом смысле распространение системы ценностей техногенной цивилизации на все человечество приводит к обесцениванию культуры, сводя ее к понятию «массовая культура», а идеология потребительского общества порождает процесс нарастания всей палитры глобальных кризисов.

В отличие от западных ценностей, в которых доминируют знание и рациональность как идеал, выражающий самоценность, не нуждающуюся в дополнительных этических

нормах, восточная традиционная цивилизация основывается на истине, которая вырабатывается во взаимосвязи с нравственными ценностями. Таким образом, Восток требует перманентного этического самосовершенствования для достижения истинности.

Столкновение этих нравственных парадигм является злобой дня, требующей пристального учета при выработке системы мер по формированию и совершенствованию государственной политики, которая, основываясь на традиционных ценностях, должна обеспечить устойчивое развитие любого народа.

Реализацией этих положений явилась идеологическая парадигма «азербайджанство», которая была поставлена в центр идеологического обеспечения формирования системы государственного управления нашей республики.

Данная парадигма диалектически совместила в себе национальное, национально-специфическое и общечеловеческое начала, тем самым стала основой современной ценностной сферы азербайджанского общества.

В современных условиях государственная политика азербайджанского государства по устойчивому развитию общества представляет собой совокупность мер по развитию науки, системы образования, культуры и морали, которые обеспечивают интеллектуальный прорыв в азербайджанской духовности. Цементирующим фактором всей системы выступает нравственность, которая является синтезом нового изменяющегося и старого, что есть очередная фаза преемственности, которой характеризуется азербайджанская государственность.

Ценности, заложенные в основу азербайджанской государственности, представляют собой толерантную, взаимодополняющую, а не взаимоисключающуюся систему диалектического взаимопроникновения общечеловеческого и национального менталитетов. Азербайджан в своей государственной политике открыт всей палитре пониманий общественной жизни, существующих в современном мире, но с азербайджанским лицом.

Каждый гражданин нашего государства гордится тем, что он, в первую очередь, азербайджанец.

Именно такой подход к проблеме устойчивого общественного развития Азербайджана заложил в основу формирования государственной политики общенациональный лидер азербайджанского народа Гейдар Алиев.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ УСТОЙЧИВОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Д.А.Мусаева
докт. экон. наук, профессор,
Международный университет Ата-Тюрк Ала-Тоо

КЛЮЧЕВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ КЫРГЫЗСТАНА НА ПЕРСПЕКТИВУ

The article defines major strategies of successful development in world economy, analyzes key components of successful public development programs. An analysis of economic development of South Korea, China, and strategy of development of Kyrgyzstan for the future is made in the article.

В нашей стране в течение более двадцати лет происходят беспрецедентные процессы. Прежде всего, это кардинальные экономические реформы. Это масштабные и глубокие экономические преобразования, оценить которые однозначно не представляется возможным. Автор этих строк относится к числу ученых, которые понимают всю важность и сложность пройденного пути и потому не оценивают результаты реформ однозначно. Мое отношение к этим процессам изложено в опубликованных трудах. Суть данной работы состоит в том, чтобы поделиться своими мыслями о том, что следует сделать для того, чтобы обеспечить устойчивый экономический рост и развитие нашей страны на перспективу.

Каждое общество, каждое правительство ставит перед собой цель добиться экономического подъема и процветания. Правда жизни заключается в том, что удается подобное только небольшому числу стран. В этой связи можно сделать закономерный вывод: дело это чрезвычайно сложное и потому требует особой концентрации усилий и знаний.

Как свидетельствует опыт многих стран (выход из «Великой депрессии» 1929-1933гг., экономическое «чудо» Японии после второй мировой войны, экономические достижения Южной Кореи после корейской войны 1950-53 гг., успехи Китая в настоящее время), только привлечение ученых-аналитиков, обладающих глубокими знаниями закономерностей развития мировой экономики, понимающих суть и особенности развития экономических процессов в своей собственной стране, позволили этим странам добиться небывалого успеха в экономическом развитии. К сожалению, правда жизни состоит еще и в том, что привлечение ученых аналитиков совсем не обязательно гарантирует успех, но без этого шансы найти путь к экономическому подъему вообще равняются нулю. Со всей ответственностью могу утверждать, что в нашей стране этот фактор пока не задействован.

Каждое новое правительство любой страны, пришедшее к власти, начинает с того, что разрабатывает программу действий, которая, по его мнению, должна привести к успеху. Изучение программ подъема экономики правительств многих стран, ряда правительств

нашей страны свидетельствует о том, что большинство из них разрабатывают стратегии или программы развития, состоящие из многих составляющих, в которых на первый взгляд все правильно излагается, но желаемой цели они, тем не менее, достичь не позволяют. В чем же дело?

Многие помнят многостраничные стратегии развития, комплексные программы, которые наша страна создала в невероятно большом количестве. Главный просчет этих программ, на наш взгляд, состоял в том, что была сделана ставка на один фактор – иностранные инвестиции. Идея была такой: дайте нам инвестиции, а мы уж сможем поднять экономику. Глубокого понимания того, что одних инвестиций недостаточно, что самое главное – продумать действия, которые позволили бы эффективно использовать эти инвестиции и обеспечить производство конкурентоспособной продукции, сделано не было. Между тем, опыт немногих стран, добившихся экономического чуда, свидетельствует о том, что успешные программы действий, как правило, включают не более трех-четырех факторов, которые являются основными факторами экономического развития, и главным лейтмотивом действий является обеспечение конкурентоспособности отечественной продукции.

Возьмем, к примеру, Южную Корею. Целью программы действий этой страны было обеспечение производства конкурентоспособной продукции. Ключевым фактором развития страны была стратегия индустриализации (внедрения прогрессивных технологий) с ориентацией на развитие внешней торговли. Основным фактором достижения этой цели была продуманная макроэкономическая политика правительства страны, которая обеспечивала поддержку всем предприятиям, ориентированным на производство современной продукции. Для правительства этой страны была характерна интервенционистская политика как в национальной, так и во внешней политике, защита отечественного производителя с активным использованием даже элементов протекционизма (особенно в начале своего разбега). Экспортная стратегия разрабатывалась практически для каждого отдельного предприятия. Для повышения уровня технологий государство взяло на себя задачу координации усилий различных отраслей.

Второй ключевой фактор – это аграрные реформы, основным стержнем которых была ставка на развитие перерабатывающих предприятий. Третий фактор, который, по мнению многих аналитиков, является, возможно, наиболее важным – это ставка на развитие человеческого потенциала. Большое внимание и средства выделяла и выделяет Корея на повышение образовательного уровня своего населения и, прежде всего, молодежи. Для Кореи была характерна программа первоочередного развития системы школьного образования, а вслед за ней и университетского. Одной из важных составляющих стратегии развития является формулирование конкретных целей стратегии развития и факторов ее достижения. Применительно к Южной Корее эти составляющие стратегии развития схематично можно изобразить следующим образом.

Важнейшим фактором поступательного развития китайской экономики, полагают многие ученые[1], является эволюционный характер преобразований. Формирование частного сектора осуществлялось не столько через приватизацию госпредприятий, как в постсоветских республиках и восточноевропейских странах, сколько через самостоятельный рост, саморазвитие частного сектора. Это позволило стране избежать какого-либо сокращения экономических показателей и, прежде всего, ВВП. Одним из «великих починов» Китая является стратегический курс на осуществление открытой внешнеэкономической политики. Эта политика помогала решить стране такие острые проблемы, как нехватка финансовых средств, низкий технический уровень производства,

[1] Бельчук А.И. Вновь об оценке реформ в Китае //МэиМО. – 2005. – № 4. – С..87.

дефицит квалифицированных кадров, отсутствие опыта организации и управления в условиях рыночной экономики. В этих условиях ставка на открытую внешнеполитическую политику, создание особых экономических зон позволили Китаю либерализовать инвестиционный климат в стране, создать необходимую инфраструктуру, расширять полномочия местных органов власти и т.д., то есть принять комплекс мер, направленных на привлечение в эти города иностранного капитала, техники и технологии. «Исходя из опыта осуществления открытой внешнеэкономической политики в последние годы, – пишет Гу Му[2], – можно утверждать, что она сыграла важную позитивную роль в решении таких вопросов, как концентрация усилий на ключевых направлениях капитального строительства, ускорение научно-технического прогресса, освоение новых видов производства, увеличение занятости населения, урегулирование пропорций и ускорение развития народнохозяйственного комплекса»[3].

Таблица 1

Стратегия экономического развития Южной Кореи

Цели развития	Механизм достижения
• Стратегия индустриализации (внедрения прогрессивных технологий) с ориентацией на развитие внешней торговли	• Интервенционистская макроэкономическая политика, направленная на поддержку предприятий, ориентированных на производство конкурентоспособной продукции.
• Аграрные реформы	• Ставка на развитие перерабатывающих предприятий.
• Развитие человеческого потенциала	• Развитие системы школьного образования.

К числу аграрных преобразований относится внедрение коллективного подряда. Великим почином, полагает китайский народ, является формирование и развитие перерабатывающих предприятий. Итак, к основным факторам развития Китая можно отнести, во-первых, эволюционность развития, во-вторых, привлечение современных технологий и иностранных инвестиций через систему свободных экономических зон, в-третьих, аграрные преобразования (ставка на частный интерес и ориентацию на производство добавленной стоимости). Схематично составляющие стратегии развития Китая можно изобразить следующим образом.

Таблица 2

Стратегия экономического развития Китая

и развития	Механизм достижения
• Эволюционный характер преобразований.	• Формирование частного сектора не через приватизацию госпредприятий, сколько через самостоятельный рост, саморазвитие частного сектора.
• Стратегический курс на осуществление открытой внешнеэкономической политики.	• Привлечение современных технологий, иностранных инвестиций, современного менеджмента и маркетинга через систему свободных экономических зон.

[2] Гу Му. Теория реформы хозяйственной системы: Установка ЦК КПК на проведение открытой внешнеэкономической политики отвечает чаяниям всего народа. Программа реформы хозяйственной системы в Китае //Реформа хозяйственной системы в КНР /Пер. с кит.; Науч. ред. А.И. Денисов. – М.: Экономика, 1989, стр.149.

[3] Там же. – С.149.

• Аграрные преобразования (ставка на частный интерес и ориентацию на производство добавленной стоимости).	• Формирование и развитие перерабатывающих предприятий.

На сайте Национального статистического комитета КР появился новый раздел «Стратегия развития страны»[4]. Основа стратегии, отмечают авторы, заключается в необходимости перехода на такой путь развития, когда в большей мере задействованы собственные ресурсы и особое внимание уделяется вопросу повышения конкурентоспособности республики. Проводимые преобразования, по их мнению, охватят широкий круг реформ, где выделяются четыре основных направления:
1. Повышение экономического потенциала.
2. Борьба с коррупцией.
3. Социальное развитие.
4. Экологическая устойчивость.

Стратегия содержит меры, отмечается далее, которые помогут:
- наладить процесс экономического роста и повышения конкурентоспособности наших предприятий;
- заставить госаппарат работать с большей отдачей;
- создать условия для социального развития.

Несомненно, это большое продвижение в сравнении с предыдущими правительственными программами. Более того, в этой стратегии выдержано еще одно важное условие – о необходимости выделения приоритетных направлений развития. На первый взгляд, стратегия выглядит безупречно. Однако в качестве аналитика, более 17 лет плотно занимающегося проблемами экономического роста и развития, попробуем дать экспертную оценку этой стратегии. Главная ее слабость заключается в том, что в этой стратегии определяются цели, но не определен механизм их достижения. В ней говорится, что предусматриваются меры, но нет ни слова о том, какие именно. Между тем, в стратегии главное – не определение целей, что само по себе также важно, сколько определение механизма их достижения. В стратегии, которая дана на сайте, отсутствует самое главное – рычаги и инструменты достижения целей. Второе – сами по себе цели также формулируются очень обще. Что такое достижение потенциала? Потенциал – это совокупность материальных благ, созданных трудом всех поколений и вовлеченных в процесс воспроизводства природных ресурсов, которыми располагает общество. Иными словами, это достижение экономического роста и развитие. На наш взгляд, это слишком общие цели, и потому трудно определить механизмы их достижения.

Суть данного исследования состоит не в желании раскритиковать выложенную на сайте стратегию, а в том, чтобы попытаться дать свой альтернативный взгляд по этой проблеме. Попробуем далее сформулировать свое понимание целей и механизма их достижения применительно к Кыргызстану.

Каков же критерий отбора локомотивов экономического развития? Даже из приведенных ранее примеров можно понять, что выбор успешных программ развития основан на глубоком понимании особенностей и проблем социально-экономического развития каждой данной страны. Отличительная черта успешных программ состоит в том, что они направлены на решение основных проблем экономики своих стран. Следовательно, первая ступень на пути разработки эффективной программы действий – это понимание ключевых проблем экономики страны, которые становятся тормозом на пути экономического развития.

[4] http://212.42.101.124:1041/stat1.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=27&Itemid=99

Опыт реформ Кыргызстана, как, впрочем, и других бывших республик Средней Азии, который автор статьи определяет как «азиатскую модель» реформ, свидетельствует о том, что длительность и сложность процесса трансформации напрямую связаны с тем, насколько та или иная страна имеет или приобрела знания и опыт рыночного ведения хозяйства. Сегодня мы приходим к пониманию того, о чем в самом начале 1990-х годов писал известный ученый Дуглас Норт, который в 1991 г. ввел термин «Path dependence»[5], то есть зависимость настоящего от траектории предшествующего развития. Сегодня приходит понимание того, что процесс перехода к рынку стран, не имеющих опыта и рыночного механизма хозяйствования, предопределил необходимость продолжительного периода адаптации, в течение которого происходит постепенный процесс познания и адаптации к новым условиям хозяйствования. Кочевой образ жизни, свободолюбивый дух кыргызского народа оказали влияние на выбор радикальных реформ. Однако отсутствие необходимых предпосылок, которые могли бы обеспечить успех масштабным экономическим преобразованиям, недостаток опыта и знаний привели страну к коллапсу.

Что же можно считать основными проблемами переходной экономики Кыргызстана? Проблема общества, по мнению автора, состоит в том, что, не имея в своем прошлом рыночного этапа развития, т.е. не обладая опытом и знанием рыночного ведения хозяйства, новый частный производитель не может, не умеет производить конкурентоспособную продукцию, эффективно вести бизнес. В результате общество не получило тех позитивных результатов в короткие сроки, которых оно ожидало в результате масштабных реформ. Не менее важной проблемой переходной экономики Кыргызстана является отсутствие современных технологий, которые могли бы стать локомотивом будущего развития страны, ограниченность инвестиций.

Учитывая особенности социально-экономического развития Кыргызстана, его небольшие размеры, локомотивом будущего экономического подъема страны, по мнению автора, должна стать продуманная макроэкономическая политика государства. Именно интервенционистская политика, защита и поддержка стратегии развития каждого более или менее крупного отечественного производителя с целью привлечения иностранных партнеров, которые могли бы поднять наши предприятия путем внедрения прогрессивных технологий, обучения современным методам ведения бизнеса, вложения собственных инвестиционных средств, на наш взгляд, могут стать локомотивом экономического развития страны.

Руководствоваться при выборе перспектив экономического развития следует следующими приоритетами. Прежде всего, это стимулирование инвестирования в инновации и технический прогресс, привлечение прямых иностранных инвестиций. Конечно же, это ориентация на производство наукоемкой продукции, продукции, которая обеспечивает экономическую и экологическую безопасность страны. К ним относятся производство готовой (переработанной) к потреблению продукции, создание высокоинтенсивной агроиндустрии (перерабатывающей промышленности). Это производство продукции, для которой имеются необходимые сырье и материалы, ориентация на развитие малогабаритной и малогрузной продукции при выборе экспортных отраслей.

Важнейшая задача, стоящая перед правительством страны, – сформировать свое представление идеи общественного развития страны, понять, что именно может помочь обеспечить социально-экономический подъем страны, и последовательно начать

[5] Douglass C. North. Understanding Economic Change.
http://books.google.kg/books?id=1RypQfxjQqEC&printsec=frontcover&dq=Douglass+C.+North.+Understanding+Economic+Change&source=bl&ots=nR8Jk3japs&sig=FIU_vOQUe_o0dBEX24pchC_Nzaw&hl=ru&ei=kUkITealLMu28QOJ4s0C&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CBsQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false

реализовывать эти идеи. Подобных принципиально отличных идей успешного развития в мировой экономике можно насчитать лишь несколько.

Первая идея – развитие на своей собственной основе. Это опыт развития ведущих западных стран Америки и Европы. Суть идеи: опираясь на либеральные ценности, они последовательно и постепенно строили общество процветания и добились желаемого. На это им понадобились столетия. Правда, сегодня у них есть проблема глобального кризиса. По всей видимости, у нашего народа нет терпения и возможности строить и ждать столетия.

Вторая идея – идея сравнительных преимуществ. Ставка делается на ресурсы, которые имеются в количестве, значительно превышающем собственные потребности. Для стран с переходной экономикой, это пример России, Казахстана, Туркмении. Эта идея, по мнению специалистов, не самая перспективная. Но мы этот спор даже не можем начинать – у нас нет таких предпосылок.

Третья идея – идея «догоняющего развития», т.е. максимально использовать достижения развитых стран, догнать, а потом перегнать их. Эта идея зародилась в Японии (после второй мировой войны), в Южной Корее (после корейской войны), в Китае (в настоящее время).

Что из опыта успешных идей развития может подойти Кыргызстану? Наш ответ заключается в следующем: нам есть смысл использовать то, что уже многократно апробировало себя – идею устойчивого развития (“Sustainable development”).

На самом деле эта идея уже была подсказана нам зарубежными специалистами, использовалась даже в наших «стратегиях» и «программах», что-то из этого даже в каких-то сферах сработало. Но беда нашего общества состоит в том, что по-настоящему эта идея не была понята и принята нами, не прошла через душу и плоть и потому не стала своей.

Смысл «догоняющей экономики» или «экономики развития» состоит в том, чтобы собрать воедино волю и скромные ресурсы общества на то, что обеспечит рывок в экономическом развитии страны. Основные составляющие этого развития заключаются в обеспечении главного условия рыночной экономики – создания условий для производства конкурентоспособной продукции. При формировании основ государственной политики экономического развития на перспективу чрезвычайно важным является концентрация усилий и возможностей правительства на выборе приоритетных секторов экономики, которые должны обеспечить прорыв на мировой рынок. К числу таких отраслей относятся секторы экономики, обеспечивающие экономическую безопасность страны. Экономическая теория относит к их числу отрасли, обеспечивающие энергетическую безопасность, продовольственную безопасность, молодые отрасли, которые могут обеспечить прорыв на мировой рынок. Если с обеспечением энергетической и продовольственной безопасности все относительно понятно, то по вопросу развития прогрессивных отраслей следует хорошо взвесить, на какие именно отрасли и сектора экономики надо делать ставку.

На наш взгляд, в «догоняющей экономике» есть не только положительные, но и свои слабые стороны. Нам представляется, что мы не сможем обеспечить прорыв на мировой рынок, если будем только догонять другие страны. К примеру, сколько бы мы не пытались догнать Германию и Японию в производстве автомобилей, в обозримом будущем не сможем этого сделать, сколько бы мы не пытались догнать Швейцарию в обеспечении качества производства, скажем, наручных часов, нам это, видимо, в ближайшее время не удастся сделать и т.д. В этой связи слаборазвитые страны могут добиться успеха в том случае, если сумеют найти еще не занятую нишу на мировом

рынке, если смогут обеспечить производство новых прогрессивных видов производств, которые в силу различных обстоятельств не могут обеспечить другие страны. На наш взгляд, к числу таких отраслей в нашей стране можно отнести производство экологически чистых потребительских товаров. Причем это одинаково относится как к производству органических продуктов питания, так и к предметам одежды, игрушкам и т.д. Сегодня западный мир определяет этот сектор экономики как чрезвычайно перспективный. Между тем, развитие этих отраслей экономики в развитых странах имеет определенные границы в связи с загрязнением окружающей среды. В слаборазвитых странах, типа нашей, именно в силу экономической отсталости дела обстоят несколько лучше.

Кроме того, на наш взгляд, нам есть смысл возродить производство Таш-Кумырского завода кремниевых полупроводников, которое было одним из наиболее современных и конкурентоспособных секторов экономики в мире. Возрождение этого производства может стать локомотивом развития других отраслей экономики страны.

Что касается малого и среднего бизнеса, на который приходится основная тяжесть решения проблемы занятости в стране, то и здесь необходима политика государственной поддержки, поскольку без нее в условиях недостатка умений, технологий, финансовых средств частному сектору не выжить. Таким катализатором могут стать хорошо зарекомендовавшие себя технопарки в США (по аналогу «силиконовой долины»), технополисы в Японии, промышленные зоны в Турции и многое другое.

И, наконец, главное: ставка на повышение уровня образования. Опыт других стран показал, что развития может добиться только образованный народ.

Таблица 3

Стратегия экономического развития Кыргызстана

Цели развития	Механизм достижения
• Создание условий для производства конкурентоспособной продукции.	• Интервенционистская макроэкономическая политика государства, направленная на защиту и поддержку отечественного производителя с целью привлечения иностранных инвестиций, прогрессивных технологий, обучения современным методам ведения бизнеса.
• Создание высокоинтенсивной агроиндустрии.	• Развитие современной перерабатывающей промышленности.
• Поддержка малого и среднего бизнеса.	• Внедрение технопарков, технополисов, промышленных зон и т.д, которые должны укрепить и повысить эффективность МСБ.
• Повышение образовательного уровня молодежи.	• Развитие школьного образования.

Недавно на сайте Akipress[6] появилась информация о результатах последнего международного исследования PISA (Programme for international Student assessment), оценивавшего образовательные достижения учащихся. Кыргызстан в этом рейтинге занимает последнее (65) место. По результатам исследования PISA три года назад (2006 году) Кыргызстан также занял последнее 57 место среди 57 стран-участниц. На несколько позиций Кыргызстан опережает Казахстан, где знания школьников оказались выше. Лучшие результаты по всем дисциплинам показали учащиеся из Шанхая (Китай),

[6] http://kg.akipress.org/news:300901/

участвовавшие в данном рейтинге впервые. Далее следуют Корея, Финляндия, Гонконг, Сингапур, Канада, Новая Зеландия, Япония и т.д. Если сопоставить результаты данного обследования с экономическими достижениями указанных стран, то между ними четко прослеживается прямопропорциональная зависимость. Заниматься повышением образовательного уровня населения – это не только задача социальной сферы, это один из наиболее важных факторов экономического развития. Таким образом, стратегию экономического развития нашей страны можно представить так, как это сделано в схеме, данной выше.

Список использованной литературы

1. Бельчук А.И. Вновь об оценке реформ в Китае //МэиМО. – 2005. – № 4. – С. 87.
2. Гу Му. Теория реформы хозяйственной системы: Установка ЦК КПК на проведение открытой внешнеэкономической политики отвечает чаяниям всего народа. Программа реформы хозяйственной системы в Китае.//Реформа хозяйственной системы в КНР /Пер. с кит.; Науч. ред. А.И.Денисов. – М.: Экономика, 1989. – С.149.
3. Douglass C. North. Understanding Economic Change. http://books.google.kg/books?id=1RypQfxjQqEC&printsec=frontcover&dq=Douglass+C.+North.+Understanding+Economic+Change&source=bl&ots=nR8Jk3japs&sig=FIU_vOQUe_o0dBEX24pchC_Nzaw&hl=ru&ei=kUkITealLMu28QOJ4s0C&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CBsQ6AEwAA#v=onepage&q&f=false
4. Стратегия развития страны. Данные Национального статистического комитета КР. http://212.42.101.124:1041/stat1.kg/index.php?option=com_content&task=view&id=27&Itemid=99
5. Текст выступления министра образования Кыргызстана Каната Садыкова в агентстве «Кабар» 08-12-2010. http://kg.akipress.org/news:300901/

Б.К.Сыдыков
канд. экон. наук,
Академия управления при Президенте Кыргызской Республики

СОЗДАНИЕ КОНЦЕПЦИИ СИСТЕМЫ РАЦИОНАЛЬНОГО ПОТРЕБЛЕНИЯ И ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЯ НА ПРЕДПРИЯТИИ

Топливно-энергетическая политика Кыргызской Республики: проблемы и перспективы развития

One of the important priorities of Government economical policy of any country is a development of fuel-energy complex of basis energy security of a country. After collapsed of USSR development of fuel and energy resources problems moved to the second plan and transition on market economy. On formal point of view, there are energy, oil –gas and other types of fuel policy in all countries. The program "Strategy of fuel-energy complex development until 2025" has been confirmed by the Government of Kyrgyz Republic.

После развала СССР и последовавшего затем экономического кризиса в конце 90-х годов в Кыргызской Республике остались единичные предприятия, ориентированные на рациональное (экономное) расходование ресурсов, в том числе топливно-энергетических. Промышленность Кыргызской Республики, в основном, продолжает работать на оборудовании и по технологиям прошлого века. Основные фонды большинства предприятий устарели и морально, и физически и являются энергорасточительными. Кроме того, часть действующих производственных мощностей работает в режиме низких нагрузок (иногда значительно ниже проектных). Развитию энергоэффективности и энергосбережения на сегодняшний день препятствует и ряд правовых, экономических, организационных и технических недостатков, существующих как на большинстве кыргызских предприятий, так и на уровне регионов и страны в целом. Предприятия (организация) для успешной деятельности должны обязательно учитывать весь комплекс внешних факторов (хотя активно влиять на них не могут):

1) неопределенность перспектив развития топливно-энергетического комплекса (ТЭК), вызывающая у предприятий стремление к строительству собственных источников энергии (при этом предполагается, что стоимость собственных энергоносителей с учетом их транспорта будет ниже, чем при централизованном энергоснабжении);
2) несовершенство законодательной базы страны, характеризующейся не только сложностью и подвижностью, но и значительной неопределенностью и противоречивостью;
3) недостаточное действие государственных органов по регулированию деятельности предприятий энергетики;
4) непредсказуемость изменения цен и тарифов на топливо и энергию;
5) экологическая обстановка в стране;
6) неразвитость рынка энергосберегающего оборудования и услуг по внедрению мероприятий по энергосбережению;

7) отсутствие схемы финансирования мероприятий по энергосбережению и других источников, кроме собственных средств предприятия (бюджетные и внебюджетные фонды энергосбережения регионов и страны́, инвестиции со стороны энергоснабжающих организаций и др.);
8) отсутствие действенного механизма поощрения предприятий, внедряющих энергосберегающие мероприятия (льготные кредиты и налоги, снижение тарифов на энергию).

На потери топливно-энергетических ресурсов (ТЭР) и энергоэффективность влияет группа факторов:

- энергорасточительство;
- низкий технический уровень энергохозяйства и (или) техническое несовершенство технологических производств предприятия, их недозагрузка;
- несовершенство управления энергопотреблением как отдельных объектов, так и предприятия в целом.

На эту группу факторов, в отличие от внешних, предприятия могут активно воздействовать и практически снизить их отрицательное влияние до определенного минимума. Полностью предотвратить последствия наступающего энергетического кризиса в стране и упомянутых отрицательных факторов в производственной деятельности промышленных предприятий, какими бы крупными и современными они ни были, не представляется возможным, но снизить их отрицательное воздействие – задача реальная. Поэтому для большинства предприятий (особенно энергоемких) является объективной необходимостью разработка Концепции по организации системы рационального потребления топливно-энергетических ресурсов (ТЭР) и энергосбережения, а также механизмов ее реализации в условиях надвигающегося энергетического кризиса в Кыргызской Республике**.**

Концепции по организации системы рационального потребления топливно-энергетических ресурсов (ТЭР) и энергосбережения базируются на анализе опыта работы передовых промышленных предприятий России и развитых стран, а также действий компаний (фирм) этих стран в условиях энергетических кризисов, которые происходили в 60–70-х годах прошлого столетия[1]. Содержание Концепции заключается в следующем.

Во-первых, на предприятиях (особенно энергоемких) должна быть разработана, утверждена и принята к исполнению энергетическая политика, которая представляет собой комплексное системное проведение программы мер, направленных на создание необходимых условий организационного, материального, финансового, правового и другого характера для рационального использования и экономного расходования топливно-энергетических ресурсов (ТЭР). Энергетическая политика должна быть составной частью (или, по крайней мере, тесно увязана) общей учетной политики предприятия (организации).

[1]Practical tips for energy saving in the rubber processing industry.-Good Practice Guide No 262, Energy Efficiency Best Practice Program, ETSU, Great Britain-Crown copyright 1999.

Необходимость энергетической политики не всегда осознается как нижним и средним звеньями иерархии структуры управления, так и высшим руководством. Обычно считается достаточным существование общего понимания ответственности и подотчетности за расходование топливно-энергетических ресурсов (ТЭР) и энергоносителей.

Пока заинтересованность и ответственность не будут зафиксированы на официальном уровне формально, существует опасность, что другие, временно более актуальные приоритеты снизят внимание, направленное на постоянный контроль энергопотребления и его рационализацию. Пока обязанности и ответственность за энергопотребление не будут письменно зафиксированы и распространены между всеми звеньями, занятыми в этом процессе, они не смогут быть включены в систему оценки результатов деятельности сотрудников.

Поэтому должна быть введена в действие Энергетическая политика предприятия – официальная письменная декларация о заинтересованности в рациональном расходовании и экономии топливно-энергетических ресурсов (ТЭР), защите окружающей среды, сопровождающаяся перечнем сформулированных целей, планом действий для их достижения, обеспечением финансирования и четким распределением делегированных ответственностей. Опубликование корпоративной Энергетической политики демонстрирует, что энергетические вопросы отныне являются общими для всех. Как часть философии компании она представляет собой понимание необходимости и решимость повысить энергоэффективность. Без корпоративной решимости прогресс в снижении затрат на топливно-энергетические ресурсы (ТЭР) в производстве будет невелик. Энергетическая политика разрабатывается для внутреннего пользования, но может использоваться и как документ для общественных связей.

Во-вторых**,** для организации работы по осуществлению Энергетической политики должна быть создана система энергоменеджмента. Под термином *энергетический менеджмент* (ЭМ) понимается совокупность информационных, материальных, финансовых и трудовых ресурсов, направляемых на эффективное управление процессами производства, передачи, распределения и потребления топливно-энергетических ресурсов (ТЭР) предприятия. Структура ЭМ должна быть органично вписана в существующую структуру системы управления предприятия (организации).

Деятельность по энергоменеджменту потребует широкого круга знаний и опыта в различных областях: общего менеджмента; техники; финансов; работы с кадрами; образования и обучения; маркетинга.

Энергоменеджмент распространяется на все предприятие. Чтобы эффективно действовать в качестве энергоменеджера, необходимо иметь связи со всеми подразделениями предприятия, но он должен быть четко включен в структуру предприятия. На предприятиях в начальный период, как правило, наиболее подготовленным к проведению этой работы структурным подразделением является служба главного энергетика. Однако если на нее возлагаются обязанности организации энергоменеджмента на предприятии, то должны быть внесены существенные изменения в должностные положения и инструкции

работников энергослужбы и других служб, а также в стандарты и нормативные документы предприятия.

Для обеспечения нормальной организации ЭМ на предприятии необходимо выполнить:

1) текущую оценку состояния энергетического менеджмента;

2) ряд организационных мер: определить количество и состав комиссий (комитетов) по ЭМ; составить план обучения персонала предприятия по вопросам организации рационального потребления топливно-энергетических ресурсов (ТЭР) и энергосбережения; оценку величины инвестиций в энергохозяйство; определиться с системой финансирования ЭМ; создать систему мотивации рационального расходования и энергосбережения.

Очень важное место в организации ЭМ занимает вопрос по определению основных принципов, которые должны быть заложены в систему мотивации персонала по снижению затрат на топливно-энергетические ресурсы (ТЭР). Топливо и энергия являются объектами широкого организационного управления, т.е. управления не только техническими элементами. Поэтому при размещении ЭМ в энергослужбе (или техническом отделе) необходимо принять ряд организационных и мотивационных мер, чтобы:

1) заставить менеджеров всех уровней иерархии управления понять, что контроль над рациональным использованием и экономным расходованием топлива и энергии является одной из их управленческих обязанностей;

2) добиться, чтобы они знали это и действовали в соответствии с "новым" пониманием, отчитываясь за расход топлива и энергии.

Особенно это касается топ-менеджеров предприятий и организаций в целом. Для решения этих вопросов необходима поддержка высшего руководства предприятия, и не только в виде поощрения и стимулирования персонала низшего и среднего звена. Необходима поддержка официальная, через утверждение Энергетической политики, а также учреждение органа, объединяющего разные отделы, службы и подразделения, в котором все старшие менеджеры обязуются принять на себя обязательства, а также обязать своих сотрудников работать в соответствии с лучшей практикой энергоменеджмента. Без этой поддержки со стороны высшего руководства энергетический менеджмент останется на низком уровне активности. В результате он не будет признан менеджерами подразделений и служб предприятия и их сотрудниками как что-то, к чему следует относиться как к составляющей своих повседневных обязанностей.

На предприятиях (организациях) Кыргызстана, особенно энергоемких, такие органы отсутствуют, имеются ответственные по энергетике, возглавляют их, как правило, либо директора предприятий, либо их первые заместители (главные инженеры). На предприятиях (в организациях) рассматривается на заседаниях состояние дел в энергетике и по экономии энергоносителей. Но в нынешних условиях на каждом предприятии или в организации страны (особенно энергоемких), должны быть созданы органы по организации системы рационального потребления топливно-энергетических ресурсов (ТЭР) и энергосбережения, которые должны контролировать ход выполнения мероприятий.

Как показывает опыт зарубежных стран, значительных, ощутимых результатов по снижению затрат топливно-энергетических ресурсов (ТЭР) можно достигнуть, если суммарные затраты на организацию ЭМ и выполнение концепции по рациональному потреблению топливно-энергетических ресурсов (ТЭР) и энергосбережения будут составлять не менее 10 % от годовой стоимости топливно-энергетических ресурсов (ТЭР), потребляемых объектом регулирования[2].

Поэтому необходимо не просто определиться с объемами финансирования энергоменеджмента, в том числе программы по рациональному потреблению и энергосбережению, но надо создать специальную цельную систему его финансирования. Этот вопрос в настоящее время является одним из главных, трудных, определяющих, поэтому он должен быть отражен в утверждаемой высшим руководством предприятия (организации) Энергетической политике.

Выводы

Энергоменеджмент становится неотъемлемой частью системы модернизации предприятия.

Успешное введение энергетического менеджмента в большой степени зависит от отношения к нему руководства предприятия. Ощутимые результаты могут быть получены только в том случае, если руководство проявляет инициативу. Необходимо планомерно налаживать систему управления энергопотреблением во всех ее аспектах: техническом оснащении предприятий, создании структуры и процедуры энергоменеджмента, обучении персонала.

Список использованной литературы

1. Чазов А.В., Чазова Т.Ю. Управление энергоэффективностью (энергетический менеджмент) на промышленном предприятии. – Екатеринбург: НПЦ "Радикал", 2001.
2. Practical tips for energy saving in the rubber processing industry.-Good Practice Guide No 262, Energy Efficiency Best Practice Program, ETSU, Great Britain-Crown copyright 1999.
3. Энергосбережение выходит на первый план// РДИЭ-новости: Информационный бюллетень. – 1999. – № 1.

[2] Чазов А.В., Чазова Т.Ю. Управление энергоэффективностью (энергетический менеджмент) на промышленном предприятии. – Екатеринбург: НПЦ "Радикал", 2001. – С.134.

Т.Жапаров
канд. экон. наук, доцент,
Академия управления при Президенте Кыргызской Республики

ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОБЛЕМ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИННОВАЦИЙ

In work problems of innovative development in the industry in the Kirghiz Republic are considered. According to the author, one of the essential factors, constraining attraction of investments (especially foreign) into innovative projects, imperfection of existing methods of feasibility reports is. In work the attention of feature of definition of economic efficiency of innovations is paid.

Экономика нашей страны, как и любой другой страны, может развиваться, только опираясь на инвестиционную и инновационную деятельность. Без инвестиций невозможно обеспечить процесс расширенного воспроизводства капитала. Как известно, формирование рыночной экономики происходило в условиях высокой инфляции, постоянных изменений налогового законодательства, резкого снижения платежеспособного спроса значительной части населения страны, что проявилось в усилении участия предпринимателей в сырьевых естественных монополиях с экспортной ориентацией и в торговле преимущественно импортными товарами. Приватизация существенной части государственных предприятий в большинстве случаев также привела не к формированию высокоэффективного менеджмента, важнейшей целью которого является рост результативности производства на основе инноваций, а к сокращению промышленных производств, превращению их в торговые предприятия или в арендодателей производственных помещений под склады и офисы.

По итогам 2010 года в Кыргызстане отмечено снижение инвестиций в основной капитал. По данным Министерства экономического регулирования Кыргызской Республики, в 2010 году объем инвестиций в основной капитал за счет всех источников финансирования составил 44,1 млрд сомов, спад – 9,8 %. Уменьшение инвестиций объясняется сокращением освоенных средств на строительство объектов обрабатывающей и горнодобывающей промышленности; гостиниц и ресторанов; торговли, ремонта автомобилей, бытовых изделий и предметов личного пользования; производства и распределения электроэнергии, газа и воды, а также в сфере здравоохранения и предоставления социальных услуг потребителям. Общий объем валовой продукции строительства в январе-декабре 2010 года составил 36 млр сомов и снизился на 22,8 %. Снижение валовой продукции строительства в 2010 году обусловлено произошедшими в апреле-июне 2010 года политическими событиями. В результате резко уменьшились объемы строительно-монтажных и прочих капитальных работ по возведению зданий, сооружений различного назначения практически во всех регионах республики. Кроме того, закрытие границ с соседними государствами (Казахстан, Узбекистан, Китай) способствовало резкому уменьшению поступления строительных материалов. Это заставило многих заказчиков и застройщиков заморозить подрядные работы. Из-за ухудшения инвестиционного климата новые инвестиционные проекты приостановлены как на республиканском, так и на региональном уровнях. По ее данным, в 2010 году оборот торговли, ремонт автомобилей, бытовых изделий и предметов личного пользования составил 193,7

млрд сомов. Падение составило 6,8 %. В том числе на 5,5 % сократился объем производства в розничной торговле, которая занимает более 50 %. На данное снижение торговли повлияли апрельские и июньские события 2010 года, в результате которых нанесен серьезный ущерб торговой инфраструктуре. Кроме того, по итогам 2010 года снизились объемы транспортных услуг. Вследствие сокращения объемов торговли грузооборот сократился на 1,3 %, пассажирооборот – на 2,5 %. Объем услуг почтовой и электрической связи в январе-декабре 2010 года увеличился на 2,6 % и составил 16,7 млрд сомов. Наибольший спад наблюдался в туристической отрасли. По итогам 2010 года спад в сфере услуг гостиниц и ресторанов составил 7,4 % из-за сокращения спроса на фоне напряженной политической ситуации, отмечают в Министерстве экономики и регулирования Кыргызской Республики[1].

Таким образом, предприниматели вкладывают капитал в быстро окупающиеся торговые проекты или вывозят его за рубеж, а не инвестируют в наши промышленные предприятия. Потенциальных зарубежных инвесторов пугает высокая вероятность возникновения форс-мажорных обстоятельств в республике, непредсказуемость политической ситуации, частая сменяемость налогового законодательства, трудности с вывозом полученной прибыли. Вместе с тем общая экономическая ситуация в республике постепенно начинает стабилизироваться, что способствует активизации инвестиционных процессов в различные сферы хозяйства и прежде всего в промышленность.

При этом особую актуальность приобретают методы анализа и оценки эффективности инвестиционно-инновационных проектов, а также исследование влияния эффективности инвестиций и инноваций на эффективность хозяйственной деятельности организаций, реализующей инвестиционный проект. Все вышесказанное свидетельствует о том, что вопросы экономического анализа и инвестиционно-инновационной деятельности организации, оценки эффективности инвестиционных проектов актуальны в условиях перехода к рыночной экономике и ограниченности финансовых ресурсов.

Одним из существенных факторов, сдерживающих привлечение инвестиций (особенно иностранных) в научно-технические проекты, является несовершенство существующих методов технико-экономических обоснований. Технико-экономическое обоснование проектов научно-исследовательских, опытно-технологических работ отдельных заданий и научно-технических программ в целом является документом, на основании которого определяется не только целесообразность государственной поддержки деятельности научных и производственных коллективов в области создания научно-технической продукции, но и оценивается деятельность коллективов за работу в области инноваций. При всей сложности оценки ожидаемых результатов от разработки и внедрения технических новшеств, особенно на начальных стадиях жизненного цикла, необходимы управленческие решения, которые позволили бы избегать ошибок при принятии решений, сводить до минимума отклонения фактических результатов от планируемых. Для этого научный персонал, специалисты предприятий должны иметь полную информацию и методическую базу для

[1] Отчет Министерства экономики и регулирования Кыргызской Республики по итогам 2010 г.

научного и технико-экономического обоснования принимаемых решений в области инноваций.

В настоящее время при оценке эффективности инновационных процессов руководствуются Методическими рекомендациями по оценке эффективности инвестиционных проектов. Однако они, на наш взгляд, не в полной мере подходят для оценки эффективности инноваций. Это обусловлено тем, что в создании и использовании инноваций, как правило, задействован более широкий круг участников по сравнению с инвестиционным проектом[2].

Реализация нововведений имеет конечной целью достижение лучших результатов по сравнению с аналогом, при этом в Методических рекомендациях этому вопросу не уделено должного внимания.

Цена на принципиально новую продукцию должна найти признание у потребителя, в то время как цена на продукцию, выпуск которой предусмотрен инвестиционным проектом, уже получила рыночное подтверждение.

Воздействие перечисленных факторов обуславливает особенности определения экономической эффективности инноваций. По нашему мнению, эти особенности заключаются в следующем:

1. При оценке эффективности инноваций необходимо учитывать не только общую массу дохода (полезного результата), который возможно получить за весь срок полезного использования нововведения, но и его прирост по сравнению с аналогом. Выполнение этого требования означает, что при технико-экономическом обосновании выбора наилучшего варианта инноваций следует исходить как из теории сравнительной оценки эффективности, так и из теории абсолютной эффективности. Опираясь на теорию сравнительной эффективности, отбирают оптимальный вариант из числа возможных, а затем производят расчет оценочных показателей абсолютной эффективности инноваций. Методические рекомендации ориентируют в основном на теорию абсолютной эффективности инноваций. Сравнение различных вариантов проектов в Методических рекомендациях не раскрыто.

Сравнительная оценка эффективности инноваций необходима не только для выбора и определения наилучшего варианта из числа возможных, но и для определения влияния на экономические показатели хозяйственной деятельности предприятия.

2. При оценке эффективности инноваций нами предлагается различать:
– расчетный год внедрения;
– первый год после окончания нормативного срока освоения нововведения;
– начальный год срока полезного использования инноваций;
– срок полезного использования нововведения;
– последний год срока полезного использования инноваций.

---

[2] Методические рекомендации к разработке индикативных планов-прогнозов социально-экономического развития Кыргызской Республики / Ш.М.Мусакожоев, Дж.С.Джаилов, Т.Т.Жапаров и др. – Б., 2008.

В качестве расчетного года принимается второй или третий календарный год серийного выпуска новой продукции или второй год использования новой технологии.

В качестве начального года срока полезного использования инновационного проекта принимается год начала финансирования работ по его реализации. Такой подход не всегда приемлем для оценки нововведения, так как единовременные затраты на его реализацию могут осуществляться в течение многих лет. При этом одновременно может получаться полезный результат, например, при крупномасштабных инновационных проектах и участии в их реализации заинтересованных государственных и коммерческих структур.

При оценке эффективности инноваций все затраты (текущие и единовременные), а также результаты приводятся к расчетному году при помощи как коэффициентов дисконтирования, так и коэффициентов наращивания. В отличие от этого при оценке эффективности инновационных проектов приведение текущих затрат и результатов производится путем их дисконтирования к начальному году осуществления единовременных затрат.

3. При оценке эффективности инноваций следует уделять первостепенное значение процессу выбора наилучшего варианта из числа возможных. В Методических рекомендациях этот аспект практически не разработан.

При отборе оптимального варианта необходимо обеспечить их сопоставимость не только по фактору времени, но и по объему производства новой продукции (работ), и по качественным, социальным и экологическим факторам.

При оценке эффективности инноваций затраты и результаты, осуществляемые и получаемые до начала расчетного года, умножаются на коэффициент наращивания, а после отчетного года – на коэффициент дисконтирования. Приведение разновременных затрат к расчетному году осуществляется только при определении оценочных показателей эффективности с целью принятия решения о целесообразности реализации инноваций.

4. Метод оценки эффективности инноваций должен базироваться на системе оценочных показателей, учитывающих государственные интересы, интересы создателей, производителей, потребителей и бюджета, в то время как методы оценки эффективности инвестиций дублируют друг друга и позволяют оценить эффективность лишь с позиций инвестора при заданных им ограничениях.

5. Методы оценки эффективности нововведений должны включать показатели, отражающие интегральный (общий) эффект от создания, производства и эксплуатации инноваций. Такой подход позволяет не только дать обобщающую (комплексную) оценку эффективности, но и определить вклад каждого из участников. В отличие от этого методы оценки эффективности инвестиций, предложенные в Методических рекомендациях, позволяют определить эффективность лишь того, кто реализует инвестиционный проект.

6. Для оценки эффективности инноваций целесообразно применять не только методы дисконтирования, но и методы аннуитета. В этом случае появляется возможность рассчитать экономический эффект по каждому году полезного использования нововведения и правильно увязать показатели эффективности с реальными хозяйственными процессами, происходящими в экономике. В отличие от этого при оценке эффективности инвестиционных проектов затраты и результаты, проектируемые на будущие периоды, приводятся к текущему году методом дисконтирования, что затрудняет возможность определения экономического эффекта по каждому шагу полезного использования инвестиционного проекта, и как следствие не позволяет оценить значение показателей в ближайшей перспективе.

7. При оценке эффективности инноваций исходят из возможности использования двух норм дохода на капитал. Одну из них целесообразно использовать для приведения единовременных затрат к расчетному году. По своему значению она должна соответствовать норме прибыли, которую гарантирует банк на депозитных счетах. Вторая норма прибыли на капитал используется для согласования интересов инвесторов и производителей. Методы оценки эффективности инвестиций, в свою очередь, исходят из единой нормы дохода на капитал.

На основе вышеизложенного следует вывод, что для оценки эффективности инноваций необходима система показателей, отражающих конечные результаты реализации, а также соотношение результатов и затрат, обусловленных разработкой, производством и эксплуатацией. Предложенные методы оценки эффективности внедрения отдельных видов инноваций могут быть использованы для разработки методики определения социально-экономических и других видов эффектов от внедрения достижений научно-технического прогресса на всех уровнях управления.

Список использованной литературы

1. Отчет Министерства экономики и регулирования Кыргызской Республики по итогам 2010 г.
2. Анализ эффективности инвестиционной и инновационной деятельности предприятия / Э.И.Крылов, В.М.Власова, И.В.Журавкова. – М.: Финансы и статистика, 2003.
3. Методические рекомендации к разработке индикативных планов-прогнозов социально-экономического развития Кыргызской Республики./ Ш.М.Мусакожоев, Дж.С.Джаилов, Т.Т.Жапаров и др. – Б., 2008.

А.Орозбаева
докт. экон. наук, профессор,
Академия управления при Президенте Кыргызской Республики
Т.А.Акеров
соискатель Академии управления
при Президенте Кыргызской Республики

О ПРОБЛЕМАХ ПОДГОТОВКИ И ПЕРЕПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

The article considers certain problems of training and retraining government and municipal employees, presents an analysis and gives recommendations on improvement and enhancement of their qualification level.

В Кыргызской Республике, так же как и в других странах СНГ, произошли кардинальные изменения в экономической, политической, социальной и духовной сфере. Это, в свою очередь, сказалось на системе образования, подготовки и переподготовки государственных служащих, которые должны иметь специальный уровень профессиональной подготовки, быть профессиональными управленцами, обладать совершенно новыми знаниями, навыками, умениями и способностями.

Проблема подготовки профессиональных кадров во все времена была и остается самой приоритетной. От уровня подготовки кадров, как известно, зависит многое. Поэтому важнейшей задачей любого государства выступает государственная кадровая политика; страна, желающая стать процветающей, проявляет прежде всего заботу о квалифицированных кадрах, которые бы работали во всех секторах экономики, социальном блоке, государственных учреждениях, ведомствах и т.д. Как известно, из всех ресурсов государства (природных, финансовых, материальных) трудовые ресурсы являются особо важными. Человеческие ресурсы, кадровый потенциал – это ключевой фактор развития любого государства в политическом, экономическом, социальном и других отношениях, поскольку от людей с их профессионализмом, квалификацией и опытом зависит успех дела в любой сфере жизнедеятельности.

Численность работников, занятых в органах государственного управления Кыргызской Республики, на 01.01.2010 года составила 35,5 тысяч человек; из них в законодательной ветви власти работают 0,5, исполнительной – 20,9, органах юстиции и правосудия – 4,0, и органах местного самоуправления – 10,1 тыс. человек; в процентном отношении эти цифры составляют соответсвенно: 1,4; 58,9; 11,3; 28,4 %. В это количество не входят государственные служащие, работающие в государственных органах, обеспечивающих оборону, общественный порядок и безопасность, и других органах управления. С учетом этого общая цифра будет еще больше и приблизится к сорока тысячам. Однозначно, такое количество государственных служащих на небольшую страну, такую как Кыргызстан, ослабленную после двух революций и откатившуюся в экономическом отношении далеко назад, представляет большую ношу. Более того, повседневная социально-экономическая жизнь страны и деятельность государственных служащих свидетельствуют о том, что из года в год уровень и компететность последних оставляет желать лучшего.

Изучение данной проблемы в условиях Кыргызской Республики показывает, что обеспечение страны высококвалифицированными кадрами – это проблема, которую уже давно следовало решать, как в теоретическом плане, так и в практическом аспекте.

Приобретение Кыргызстаном независимости и переход на новые условия хозяйствования (переход на рыночную экономику), безусловно, есть позитивный процесс. Наряду с прочими достижениями он способствовал развитию крупного бизнеса и образованию на этой основе класса обеспеченных и богатых людей. Однако вслед за приобретением денег (еще неизвестно, каким образом заработанных) этот класс представителей бизнеса очень активно стал захватывать государственную власть в лице ее законодательной, исполнительной, судебной и других ветвей. Свергнутая в апреле 2007 года высшая государственная власть в республике показала, что в Кыргызстане возможен захват и самой верхней ветви власти – президентской. При этом процессе огромную роль играли не компететность и высокая квалификация кадров, а финансовые средства. Можно считать, что в последние годы в Кыргызстане функционировали государственные служащие весьма низкого уровня и имело место самое некомпетентное управление государственными ветвями власти. Некомпететность государственных служащих подкреплялась особенностями менталитета кыргызской нации, ее клановостью, родством, в результате чего основные рычаги государственного управления оказались в руках небольшого количества людей, очень преданно связанных между собой. Результат же такого управления, в конечном итоге, мог бы служить угрозой государственной безопасности страны.

Таким образом, краткий экскурс последних пяти лет (2005-2010 гг.) подтверждает тезис о том, что некомпететное управление государственными служащими различных ветвей власти и, особенно, высшей – президентской, может иметь множество негативных последствий, самая опасная из которых – это угроза уничтожения государственности и независимости данной страны. К сожалению, и сегодня в Кыргызстане дело подготовки и отбора государственных служащих (и муниципальных также) обстоит не лучшим образом. Об этом свидетельствуют процесс формирования государственной власти вот уже после свершившейся «революции» и отбор государственных служащих в ту или иную ветвь власти. Только что прошедшие выборы в законодательную ветвь власти республики (депутатского корпуса) имели свои негативы. Законодателями (депутатами) опять же стали крупные биснесмены и, соответственно, богатые люди. В депутатском корпусе совершенно не присутствуют ученые,: юристы, экономисты, политологи и др., поскольку они не имеют финансовых средств даже на первоначальный взнос. Теперь уже полной очевидностью становится та теория (если проблему рассматривать с точки зрения неких теоретических подходов), что депутатом может стать гражданин, имеющий огромные финансовые средства. При этом не имеет значения уровень его образования, компететность, порядочность и формирование его мировоззрения. Известно, что в кыргызском парламенте присутствуют даже представители криминала.

В соответствии с положениями новой Конституции Кыргызской Республики исполнительная власть формируется из состава депутатского корпуса, сформированного по партийным спискам. Следовательно, и формирование Правительства (исполнительной власти) Кыргызстана было проведено не лучшим образом. Произошло элементарное разделение государственных учреждений, госкомитетов, ведомств и других структур, вплоть до средств массовой информации, в соответствии с партийной представленностью. Главная задача – привести на государственные должности людей, имеющих действительно высокие общекультурные, профессиональные, личностные качества, в условиях Кыргызстана не решена. А чтобы решить эту проблему, необходимо найти эти кадры, воспитать,обучить, подготовить, одним словом – профессионально развить.

Возникает вопрос: что собой представляет государственная служба? Что такое государственный орган? Что из себя представляет государственный служащий? Закон Кыргызской Республики «О государственной службе» гласит: «государственная служба – деятельность государственных служащих в государственных органах по осуществлению на профессиональной основе задач, функций и властных полномочий, определенных Конституцией и иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики». Как видим, главное требование здесь – это выполнение трудовой деятельности на профессиональной основе. Вот этого проффесионализма у государственных служащих Кыргызстана как раз и не хватает. Следовательно, имеет место невыполнение закона КР.

Государственный служащий, как известно, – это гражданин, занимающий определенную должность в государственном органе. Ну а государственный орган представляет структуру, которая осуществляет функции государственной власти.

Все эти понятия объединены Законодательством о государственной службе, которое состоит из Конституции страны, Закона о госслужбе и других нормативно-правовых актов.

Каковы же принципы государственной службы? Наиболее важные – это соблюдение верховенства Конституции и Законов Кыргызской Республики, признание приоритета прав, свобод и законных интересов человека и гражданина и обязанность государственных служащих соблюдать и защищать их, соблюдение гласности в осуществлении государственной службы, подконтрольности, подотчетности и высокой ответственности государственных служащих за качество и правильность принимаемых ими решений. Насколько эти принципы соблюдаются в системе государственной службы Кыргызской Республики? Это, безусловно, требует глубокого и тщательного исследования. Но даже поверхностное изучение проблемы свидетельствует о том, что здесь много вопросов, требующих своего решения. Проблема профессионального развития государственных служащих на основе соблюдения всех принципов государственной службы является одной из ключевых. Недостаточность профессионализма и компететности служащих современного государственного аппарата в республике можно признать официально. Таким образом, проблема подготовки кадров высокой квалификации и, в частности, государственных служащих для Кыргызстана – архиважна.

Каковы же решения этой проблемы? Путей решения этой задачи очень много. Каждая страна решает эту задачу исходя из своих условий, особенностей, менталитета нации и т.д. К примеру, в США государственные служащие в своем большинстве – люди тоже богатые. Но в этой стране очень строго соблюдаются законы. Нет такой теории, чтобы к власти не приходили граждане финансово обеспеченные. Проблема в том, чтобы качество профессионального образования этой группы госслужащих было высоким, и при исполнении ими обязанностей соблюдались бы норматино-правовые акты.

В условиях Кыргызстана, прежде всего, следует определиться: что считать объектом управления, т.е. знать те сферы общества или отрасли общественной жизнедеятельности, в управлении которыми госслужащий принимает участие. Второе – это провести специализацию субъектов государственного управления, госдарственных органов, всей системы государственной власти. Способ мышления государственного служащего должен быть основан не на традициях (родстве, клановости, личной преданности и т.д.), а на знаниях. Очевидно, надо отходить от множества форм подготовки и переподготовки кадров и переходить к совершенствованию ее содержания. При этом наиболее важными элементами, необходимыми для подготовки государственных служащих, могут быть:

- адаптированное знание специфических элементов менеджмента: управление финансами, материальными ресурсами, интеллектуальным потенциалом;
- широкая профессиональная культура;

- высокая компетентность в конкретной сфере деятельности;
- умение пользоваться новыми информационными технологиями;
- владение языками, как родным, так и иностранными.

Государственные служащие любого ранга должны владеть основными положениями правовых дисциплин, экономики, психологии, логики, философии. Следует отметить, что помимо специализированных курсов, которые время от времени должны проходить государственные служащие, им также необходимо самостоятельно повышать свой профессиональный уровень. Предложенные рекомендации должны выполняться как государственными, так и муниципальными служащими.

Обновление знаний и умений государственных и муниципальных служащих, к сожалению, отстает от темпов развития инновационных изменений. Поэтому следующий путь – использование методологических основ нового направления в науке, образовании и социальной практике – инноватике государственного управления как базисной составляющей содержания инновационной подготовки государственных служащих. Этот метод сегодня широко используется в городах России, и решение проблемы они начинали с создания в государственном корпусе группы людей (ядра), состоящей из инновационно подготовленных государственных служащих. В последующем эта группа являлась источником распространения соответствующих знаний и умений в государственно-управленческой среде. Реализация инновационной кадровой политики должна включать в себя:

- выполнение официально регламентированных кадровых технологий, а именно проведение конкурсов на замещение вакантных должностей, квалификационные экзамены, аттестация, тестирование;
- постоянную работу, направленную на развитие у служащих инновационных профессиональных качеств;
- создание в органах государственной власти ситуационно действующих групп, которые могли бы решать управленческие задачи, особенно «нерешаемые» проблемы;
- планомерное обучение государственных и муниципальных служащих инновационным навыкам и информационным технологиям.

В городах России больше внимание уделяется совершенствованию квалификации муниципальных служащих, нежели государственных. Поэтому во многих городах муниципальные служащие представлены профессионалами высокого качества, имеющими экономическое, инженерно-техническое, естественно-гуманитарное, юридическое образование. Многие муниципальные служащие имеют степени кандидатов наук, а также специальности менеджера государственной и муниципальной службы.

На наш взгляд, неплохо было бы вернуться к известной форме подготовки государственных служащих – формированию и подготовке эффективного кадрового резерва. В этом случае необходимо создать такую систему кадровой работы, которая позволит осуществить качественный отбор, подготовку и расстановку кадров, организацию их переподготовки и повышения квалификации, объективно оценить их профессиональные и личностные качества, планировать их карьерный рост и создать условия для их эффективной деятельности.

Профессиональная подготовка и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих возможна также на основе использования государственного заказа. Размещение государственного заказа следует осуществить на конкурсной основе в образовательных учреждениях, имеющих государственную аккредитацию и соответствующую лицензию, с учетом функций государственного органа и квалификационных требований по замещаемым в нем должностям. Государственный

заказ на профессиональную переподготовку должен включать его объем, структуру, пути реализации и утверждаться Правительством республики на определенный год.

В Кыргызской Республике главный орган, осуществляющий подготовку и переподготовку государственных и муниципальных служащих – это Академия управления при Президенте Кыргызской Республики. В перспективе статус этого органа (Академии управления), очевидно, должен быть повышен: Академия должна стать ведущей учебной, научной и информационно-аналитической структурой, занимающейся проблемами подготовки и переподготовки государственных управленческих кадров.

Список использованной литературы

1. Закон Кыргызской Республики «О государственной службе».
2. Атаманчук Г.В. Государственное управление и государственная служба в трансформирующемся обществе. – М., 2006.
3. Буравлев Ю.М. Проблемы реформирования и управления системой государственной службы в России // Государство и право. – 2005. – № 7.
4. Егоров В. Проблемы подготовки кадров государственной службы // Проблемы теории и практики управления. – 2002. – № 3.
5. Иванов В.Н., Латрушев В.И. Инновационные социальные технологии государственного и муниципального управления [Электронный ресурс].
6. Кыргызстан в цифрах /Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. – Бишкек, 2010. – С.37.

Н.К.Токтогулова
ст.преподаватель,
Академия управления при Президенте Кыргызской Ресрублики

К ВОПРОСУ ПРИМЕНЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНСТРУМЕНТЫ В ИСПОЛЬЗОВАНИИ ВОДНЫХ РЕСУРСОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Currently, a set of economic instruments for the sustainable use and protection of water resources is applied in the Kyrgyz Republic. Issues related to specific economic instruments applied in the country and related some recommendations are summarised as follows: the effectiveness of the instruments in terms of providing adequate economic incentives to water users for reducing the water pollution or for using water more efficiently is very limited.

В Кыргызской Республике в настоящее время применяется ряд экономических инструментов для рационального использования водных ресурсов:

- gлатежи за загрязнение воды;
- платежи за забор подземных водных ресурсов;
- плата за пользование услугами городского водоснабжения и канализации;
- обязательства по возмещению экологического ущерба водным ресурсам;
- субсидии, представляемые через программы государственных расходов и природоохранные фонды.

Правовой основой для внедрения экономических инструментов для управления природоохранной деятельностью, включая экономические инструменты для охраны и рационального использования водных ресурсов, явился Закон об «Охране окружающей среды», принятый в 1999 году. Закон гласит, что внесение платы не освобождает природопользователей или объектов, осуществляющих загрязнение, от ответственности за выплату компенсации за ущерб, причиненный окружающей среде, если он происходит вследствие несоблюдения требований природоохранного законодательства.

В январе 2005 года Кыргызская Республика приняла новый Водный кодекс, основанный на принципах Интегрированного управления водными ресурсами. Среди прочего, Водный кодекс устанавливает, что управление водными ресурсами осуществляется в границах территории бассейнов рек[1]; что управление водными ресурсами основывается, среди прочего, на принципах участия, учета потребностей и предосторожности принятия решений; что водные ресурсы имеют экономическую ценность; и что лица, загрязняющие водные ресурсы, должны платить за загрязнение[2].

Положения, касающиеся платы за пользование водой как за природный ресурс, платы за загрязнение вод и правительственных субсидий для управления водными

[1] Водный Кодекс КР, Статья 5 (2), 2005.
[2] Водный Кодекс КР, Статья 6б, 2005.

ресурсами также предусмотрены в статьях 47, 48 и 59 Водного Кодекса Кыргызской Республики (2005).

В дополнение к «Закону об охране окружающей среды» и Водному кодексу ряд постановлений и правил представляет руководство по внедрению экономических инструментов. Правительство устанавливает методы расчета и применения платы за загрязнение воды. Жогорку Кенеш Кыргызской Республики имеет право определять ставки платежей за пользование водой как за природный ресурс для каждого основного речного бассейна. Муниципальные органы имеют право утверждать, по согласованию с Государственным антимонопольным агентством, размер платы с водопользователей/тарифов за муниципальные водные услуги.

Необходимость применения эффективного набора экономических инструментов была подчеркнута в ряде политических документов в Кыргызстане. Проект Водной стратегии Кыргызской Республики, разработанный в 2003 году, рассматривает введение эффективных рыночных механизмов в качестве инструмента для достижения целей водной стратегии. Документ об экологической безопасности Кыргызстана (2007), утвержденный Президентом КР, подчеркивает важность принципа «платит загрязнитель» и предлагает включение природоохранных издержек в ценовую структуру производства и услуг.

Водный кодекс КР, устанавливающий основу для нового институционального подхода к управлению водными ресурсами в стране, содержит следующее: «По предложению Национального совета по воде Правительство Кыргызской Республики устанавливает систему платы за сброс в воду отходов и загрязняющих веществ как за природопользование. Уровень оплаты за сброс устанавливается с учетом сокращения до минимума сбросов отходов и загрязнителей в водные объекты и водохозяйственные сооружения, а также обеспечения их экологической безопасности»[3].

В целом, эффективность инструментов в плане предоставления адекватных экономических стимулов водопользователям для снижения уровня загрязнения воды или для более рационального использования водных ресурсов очень ограничена. Это можно объяснить неэффективным дизайном экономических инструментов наряду с их слабым применением. Например, ставки платежей за загрязнение воды находятся на таком низком уровне, что загрязнители предпочтут их платить, чем инвестировать в меры по предотвращению или снижению загрязнения, для того чтобы избежать уплаты. Более того, вследствие неэффективного мониторинга и отчетности о сбросах сточных вод природоохранные власти находят трудным сбор платежей, пропорциональных фактическим количествам сбрасываемых загрязняющих веществ. Подобным образом ставки платежей за услуги водоснабжения и канализации установлены на таком низком уровне, что они едва могут покрыть расходы на соответствующую эксплуатацию и техническое обслуживание инфраструктуры. Более того, во многих городах даже эти низкие ставки собираются не полностью.

В контексте текущего уровня социально-экономического и институционального развития в стране не следует акцентироваться на введении продвинутых систем рыночных инструментов для Интегрированного Управления Водными Ресурсами

[3] Водный Кодекс КР, Статья 59, 2005.

(ИУВР), применяемых в более развитых странах и направленных на интернализацию внешних природоохранных издержек. Скорее, в стратегии на краткосрочную и среднесрочную перспективу следует установить и применять тарифы на питьевое водоснабжение, услуги канализации и ирригационное водоснабжение таким образом, чтобы платежи могли полностью покрывать стоимость предоставляемых услуг, включая расходы на эксплуатацию, техническое обслуживание и модернизацию водной инфраструктуры. Следует упростить текущую систему платежей за загрязнение воды и улучшить ее применение. Доходы, генерируемые посредством применения платежей за загрязнение воды и забор/использование воды, должны консолидироваться и расходоваться на первостепенные проекты в области охраны окружающей среды, приносящие максимальные экологические и социально-экономические выгоды, включая проекты повышения производительности воды. Руководство природоохранными фондами следует улучшить посредством применения строгих процедур отбора и оценки проектов.

Сборы за загрязнение воды

Платежи за загрязнение воды или система платежей за сброс загрязняющих веществ со сточными водами действует в Кыргызской Республике с начала 1990-х. Она была основана на системе платежей за загрязнение окружающей среды, разработанной в советский период. Несмотря на некоторые модификации, не было никаких крупных инициатив по реформированию системы со времен ее введения.

Главной проблемой текущей системы сборов за загрязнение воды является отсутствие четкой задачи или цели природоохранной политики, которая может быть достигнута посредством применения этого инструмента. Система не направлена на решение конкретных проблем загрязнения воды. Вместо этого она нацеливается на большое количество веществ, которые могут выбрасываться вместе с муниципальными и промышленными сточными водами. По-видимому, охватывая большое количество загрязняющих веществ, экономический инструмент направлен на решение широкого спектра проблем загрязнения воды. Несмотря на это, достижение этой амбициозной цели невыполнимо.

Ставки платежей за загрязнение воды находятся на низком уровне, и сбор платежей является проблематичным, в основном, вследствие ограниченных возможностей природоохранных органов по мониторингу уровня загрязнения. Низкие ставки платежей и их неэффективное применение не создают стимулов для изменения поведения загрязнителей. Платежи имеют в большей степени функцию аккумулирования дохода, чем стимулирующую функцию. Тем не менее, вследствие низких ставок платежей и слабого принудительного применения инструмента функция аккумулирования дохода также постепенно ослабевает.

Существует потребность в разделении функций системы сборов за загрязнение воды между функцией генерирования дохода и функцией изменения поведения загрязнителей. Если преследуется цель повышения природоохранной эффективности платежей, то потребуется комплексная реформа системы.

При текущем уровне развития промышленности, финансовых рынков, водной инфраструктуры, социальной жизни и охраны окружающей среды в Кыргызской Республике трудно рекомендовать набор конкретных изменений/модификаций, которые сделают систему сборов за загрязнение воды достаточно эффективной. Следовательно, одной из опций может быть отказ от текущей системы платежей за загрязнение и разработка более сфокусированной и целенаправленной системы в долгосрочной перспективе в рамках более широкомасштабных реформ, способствующих эффективному функционированию рынков и предприятий, а также улучшениям в сфере управления природоохранной деятельностью. Можно уделить больше внимания правоприменению существующих мер регулирования до тех пор, пока не будет внедрена новая система экономических инструментов. Следует признать, что использование экономических инструментов не является самоцелью, но ее следует рассматривать в качестве одной из нескольких опций содействия изменениям в сфере природоохранной деятельности или управления природными ресурсами. Однако допускается, что этот вариант может быть политически неприемлемым, так как в текущую систему вовлечено большое количество имущественных прав, особенно связанных с генерированием доходов для природоохранных фондов и функционированием экологической инспекции. Также следует отметить, что платежи за загрязнение считаются и рассматриваются всеми заинтересованными сторонами в качестве важного инструмента системы управления природопользованием. Это также может исключить установленные правила, которые могут сослужить полезную службу, если в будущем будут внедрены новые экономические инструменты. Следовательно, вторым оптимальным вариантом будут упрощение текущей системы платежей за загрязнение воды и попытка повышения эффективности деятельности в сфере охраны окружающей среды, увеличения доходов и административной эффективности до определенной степени. Этого можно будет достичь с помощью нижеследующего:

- Снижение количества облагаемых загрязняющих веществ: следует продолжать облагать только те вещества, которые представляют опасность для здоровья человека и окружающей среды; выпускаются из большого количества точечных источников в значительных объемах; могут отслеживаться загрязнителями и природоохранными органами при разумных расходах на это.
- Увеличение размеров платежей: сокращение количества облагаемых веществ должно сопровождаться увеличением ставок платежей для загрязняющих веществ, которые будут облагаться в дальнейшем. Во-первых, важно увеличить стимулирующий эффект платежей. Во-вторых, это будет политически более приемлемым для государства, поскольку удерживаются доходы от платежей за загрязнение.
- Улучшение правоприменения и мониторинга: чрезвычайно важно надлежащее администрирование и правоприменение природоохранными и фискальными органами, не говоря уже о разработке эффективного набора экономических инструментов. Снижение количества веществ, подлежащих уплате сборов за загрязнение и обложение только тех загрязняющих веществ, мониторинг и контроль которых более осуществимы, увеличит шансы того, что система сборов за загрязнение будет более эффективно и рационально администрироваться и применяться.

Платежи за забор и использование водных ресурсов

Несмотря на то, что Водный Кодекс КР (статья 48) и Закон Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» включают положения, требующие применение сборов за пользование водой как за природный ресурс, данное требование еще не было полностью реализовано: плата за забор подземных вод, называемая «роялти», была введена Налоговым Кодексом КР, принятым в 2008 году[4]. Тем не менее, еще не была введена плата за забор поверхностных вод и за использование водных ресурсов без изъятия из обращения.

Плата за забор поверхностных вод в промышленных целях, при надлежащем дизайне и применении, будет стимулировать рациональное использование воды и генерировать доходы для экологических улучшений.

В долгосрочной перспективе, плата также может налагаться на использование воды в целях производства гидроэлектроэнергии. Данный сектор имеет хороший потенциал для развития, и можно ожидать, что после удовлетворения внутреннего спроса на электроэнергию большая часть гидроэлектроэнергии будут экспортироваться в соседние страны. Введение платы за водопользование может рассматриваться как сбор экономической ренты энергокомпаний, получающих чрезмерную прибыль от бесплатной эксплуатации водных ресурсов в своих производственных процессах.

Освобождения от платежей за забор воды в среднесрочной перспективе следует выдавать сельскохозяйственному/ирригационному и муниципальному секторам водоснабжения. В долгосрочной перспективе для этих секторов может применяться сниженная ставка платы за забор воды. Для сельскохозяйственного и муниципального секторов на данном этапе развития более важным фактором в отношении стимулирования рационального использования водных ресурсов является применение фактической стоимости оказываемых услуг или, другими словами, достижение уровней тарифов, которые обеспечат возмещение стоимости предоставляемых водных услуг, технического обслуживания и модернизации водной инфраструктуры, находящейся в плачевном состоянии.

Платежи за муниципальное водоснабжение и канализацию

Основной целью платежей за питьевое водоснабжение и канализацию является возмещение затрат на предоставление данных услуг. В идеале платежи (тарифы) следует устанавливать на таком уровне, чтобы в долгосрочной перспективе возмещалась стоимость инвестиций в водную инфраструктуру и полностью покрывались текущие (ежегодные) расходы на соответствующее техническое обслуживание и эксплуатацию инфраструктуры. Если платежи за водоснабжение основаны на фактическом учтенном потреблении воды, это также может служить стимулом для экономии воды, так как ведение учета показывает потребителю фактический объем потребленной воды и связанные с этим расходы. Это может стимулировать снижение потребления воды для уменьшения счета за воду.

---

[4] Роялти за забор подземных вод имеют в основном доходоповышающую функцию. Влияние данного платежа на рациональное управление ресурсами будет ограничено.

Плата за муниципальное водоснабжение и канализацию уплачивается за нормативное потребление. Фактическое ведение учета потребления применяется редко. Инвестиционный компонент для развития инфраструктуры водоснабжения и канализации очень редко включается в структуру тарифов. Более того, несмотря на то, что тарифы стали больше отражать расходы, а ситуация в отношении платежей несколько улучшилась за последние несколько лет, тарифы все еще остаются на очень низком уровне для обеспечения достаточных доходов для решения проблем технического обслуживания инфраструктуры.

В имеющейся системе распространено перекрестное субсидирование между группами потребителей. Сборы, налагаемые на бытовых потребителей, намного ниже сборов с промышленных потребителей. Непрямые субсидии через цены на коммунальные услуги являются необъективными и неэффективными вследствие того, что они не предоставляют стимулов для более рационального водопользования.

Устранение искажения цен на водные услуги и улучшение дисциплины в отношении оплаты за услуги является критическим фактором для реформ в секторе водоснабжения и канализации. Реформа должна способствовать установке приборов учета потребления воды, повышению тарифов до уровня возмещения затрат на эксплуатацию, техническое обслуживание и модернизацию водной инфраструктуры.

Повышение тарифов на услуги водоснабжения и канализации является политически и социально чувствительным вопросом. Следовательно, будет непросто принимать решения с участием общественности и управлять процессом реформирования тарифов.

Ключевыми этапами в процессе реформирования тарифов должны быть анализ доступности и разработка схем социальной защиты. До сих пор самые малообеспеченные граждане, которые в противном случае не имели бы доступа к питьевой/ирригационной воде, продолжают обеспечиваться ею, таким образом, гражданское неповиновение удерживается на «управляемом уровне». Однако следует признать, что, позволяя инфраструктуре водоснабжения и канализации деградировать вследствие отсутствия или низкого уровня технического обслуживания, проблема будет усугубляться, а социальные и экономические потери в будущем будут выше, и, в конечном итоге, малообеспеченные слои населения будут вынуждены платить больше за доступ к чистой воде.

Отсутствие надлежащего финансового планирования коммунальными водными предприятиями является одним из основных препятствий для достижения финансовой и операционной устойчивости сектора в Кыргызстане. Немаловажной причиной данной ситуации служит отсутствие потенциала в сфере финансового планирования и управления.

Платежи за ирригационное водоснабжение

В Кыргызстане применяется плата за услуги ирригационного водоснабжения. Однако тарифы находятся на уровне гораздо ниже стоимости предоставления водных ирригационных услуг. Даже при полном объеме сборов тарифы покроют

только около 30 % расходов, требуемых на эксплуатацию и техническое обслуживание (ЭиТО). Более того, в то время как ежегодно собирается около 80 % платежей за воду, только около 30 % уплачивается наличными, а оставшиеся средства выплачиваются в натуральной форме – поставкой сельскохозяйственной продукции или услуг.

Тарифы ниже уровня возмещения затрат способствуют чрезмерному потреблению, подрывают техническое состояние ирригационной инфраструктуры и тем самым препятствуют повышению эффективности. Таким образом, ухудшается дренажная и ирригационная система, что приводит к снижению продуктивности и роста сельскохозяйственного производства.

Перед Правительством Кыргызстана стоит политическая цель по повышению тарифов, при которых полное возмещение затрат будет достигнуто в 2010-2020 гг. Необходимо иметь четкую картину текущего состояния ирригационной инфраструктуры и установить цель улучшений с учетом реалистичных перспектив развития и потребностей сельскохозяйственного сектора. Следует понять, что развитие ирригационной инфраструктуры должно управляться спросом сельскохозяйственного сектора. Стратегия должна оценивать текущее финансовое состояние сектора ирригации и разрыв между имеющимися и требуемыми ресурсами для технического обслуживания, модернизации и развития инфраструктуры. Она также должна идентифицировать финансовые ресурсы для покрытия этого разрыва в определенный период времени. Источниками будут служить тарифы, уплачиваемые фермерами, государственные субсидии, международное концессионное и коммерческое финансирование. Необходимо разработать реальный план для мобилизации финансовых ресурсов из этих источников для достижения полного возмещения затрат.

Выплата обязательств по возмещению ущерба

Согласно природоохранному законодательству Кыргызстана, юридические и физические лица несут ответственность за ущерб, наносимый ими водным ресурсам и водной инфраструктуре. Правительством КР было принято постановление, устанавливающее правила и процедуры уплаты компенсации за нанесенный ущерб. Однако еще не были разработаны методологии и возможности для экономической оценки ущерба. Соответственно, применение выплат обязательств по возмещению ущерба ответственными за это природоохранными и водохозяйственными организациями находится на слабом уровне.

В теории, обязательство по возмещению ущерба, нанесенного окружающей среде, или расходы на ликвидацию последствий ухудшения состояния окружающей среды могут привести к созданию рынка для экологического страхования. На эффективно функционирующем рынке страховые платежи должны отражать вероятный ущерб или стоимость ликвидации последствий ухудшения окружающей среды и вероятность того, что ущерб будет нанесен. Это, в свою очередь, создаст стимул для объектов, осуществляющих загрязнение, так как они будут уплачивать более низкие платежи за промышленные процессы, имеющие более низкий риск загрязнения или аварий.

Финансовые рынки и схемы добровольного страхования на данном этапе в Кыргызстане разработаны слабо, и их развитие может произойти только в долгосрочной перспективе. Соответственно, перспектива для обязательств по возмещению ущерба стать эффективным экономическим инструментом охраны водных ресурсов в стране небольшая.

Субсидии и природоохранные фонды

Республиканский (центральный) и районный (областной) природоохранные фонды, созданные при Агентстве охраны окружающей среды и развития лесного хозяйства Кыргызстана, являются основным источником государственных расходов на мероприятия по охране окружающей среды, включая управление водными ресурсами. Платежи за загрязнение воды формируют часть доходов для этих фондов.

Согласно имеющейся информации, природоохранные фонды расходуют больше средств на управление водными ресурсами, чем они собирают через платежи за загрязнение воды. Однако абсолютная величина отчислений на управление водными ресурсами довольно мала: например, доходы от платежей за загрязнение воды в 2007 году составили около 1 млн сом., а общие расходы природоохранных фондов на управление водными ресурсами составили 9,6 млн сом. Более того, большая часть этих средств используется на эксплуатацию и техническое обслуживание водной инфраструктуры, а не на новые капитальные инвестиции в предотвращение и контроль загрязнения.

Эффективность управления является критической проблемой системой природоохранных фондов. Согласно имеющейся информации, большая часть бюджетов фондов использовалась на управленческую деятельность Агентства охраны окружающей среды и развития лесного хозяйства, которое администрирует эти фонды. Количество областных фондов было сокращено с девяти до семи в 2005 году, с последующей консолидацией в четыре фонда. Данные слияния были направлены на снижение общих управленческих расходов, так как некоторые из этих фондов были слишком малы для подтверждения своей независимости. Так, необходимо двигаться по направлению к дальнейшей консолидации природоохранных финансовых ресурсов посредством объединения всех фондов в один национальный фонд. Это может быть нелегким политическим решением. Однако оно сможет предоставить основу для повышения административной эффективности и эффективности расходования средств при условии, что деньги направляются на первоочередные задачи на основе стратегического планирования. Необходимо установить четкие стратегии, программы, правила и процедуры отбора проектов для природоохранного фонда, для того чтобы обеспечить принятие решений в соответствии со стратегическими природоохранными целями и строгими методиками оценки проектов.

Платежи за неэкологичную продукцию

В некоторых странах платежи за неэкологичную продукцию налагаются на товары, вызывающие экологические проблемы на этапе производства или потребления или для которых организована система утилизации. Платежи за неэкологичную продукцию могут быть основаны на каких-либо характеристиках

продукта (например, содержание фосфора в моющих средствах или содержание серы в минеральных маслах) или на самом продукте (например, налог на минеральное масло). Платежи за неэкологичную продукцию лучше всего применяются к товарам, вызывающим экологические проблемы на этапе потребления. Такие продукты, как правило, легко опознаваемы и потребляются в больших количествах и в разнообразных формах. Данные платежи также могут использоваться в качестве заменителя платы за загрязнение, если выполнение мониторинга выбросов неосуществимо.

В контексте защиты водных ресурсов платежи за неэкологичную продукцию могут применяться к химическим удобрениям и пестицидам, используемым в сельском хозяйстве и приводящим к диффузному загрязнению воды. Загрязнение водных ресурсов землями сельскохозяйственного назначения является серьезной проблемой в Кыргызстане. Но, несмотря на это, за удобрения и пестициды, используемые в сельском хозяйстве, в стране не взимаются никакие платежи за неэкологичную продукцию в форме природоохранного экономического инструмента.

Список использованной литературы

1. Водный Кодекс КР. Б., 2005.
2. Закон КР «Об охране окружающей среды», 1999.
3. Налоговый кодекс КР, 2008.
4. Постановление Правительства КР №823 «Инструктивно-методические указания по определению платы за загрязнение окружающей среды в Кыргызской Республике», 2004.
5. Указ Президента КР № 506 «Концепция экологической безопасности Кыргызской Республики», 2007.
6. Глоссарий статистических терминов, ОЭСР, http://stats.oecd.org/glossary
7. ТернерК.Р., Пирс Д. и Нейтман Й. Природоохранная экономика, введение в основы. – Лондон: Харвестер Витсшиф, 1994.
8. Налогообложение и охрана окружающей среды в европейских странах с переходной экономикой. CDE/GD(94)42 –Париж: Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), 1994.
9. Обзор результативности экологической деятельности, Кыргызстан, второй обзор. Нью-Йорк и Женева. Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций, 2009, http://www.unece.org/env/epr/epr_studies/KyrgyzstanEn.pdf
10. Обзор результативности экологической деятельности, Кыргызстан. Нью-Йорк и Женева. Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций, 2000, http://www.unece.org/env/epr/epr_studies/kyrgyzstan.pdf.
11. Роль экономических инструментов в интеграции природоохранной политики и политики сектора, Нью-Йорк и Женева. Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций, 1999.

Р.А.Мамбетмусаева
преподаватель,
Академия управления при Президенте Кыргызской Республики

АНАЛИЗ ВОЗМОЖНОСТИ ВНЕДРЕНИЯ ЗАРУБЕЖНЫХ МОДЕЛЕЙ ИПОТЕЧНОГО КРЕДИТОВАНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Each person has the right to habitation, this right is fixed by the Constitution of the Kirghiz Republic.Nowadays the housing problem is considered to be one of main social problems in Kyrgyz Republic. Along with housing problem, there is agriculture and agricultural use of land becomes intensified. The applicability of mortgage lending activity has grown after June events in 2010 in south of Kyrgyzstan.

Каждый человек имеет право на жилье, это право закреплено Конституцией Кыргызской Республики. В настоящее время жилищная проблема в Кыргызской Республике считается одной из острых социальных проблем общества. Наряду с жилищной проблемой с каждым годом обостряется в сельском хозяйстве проблема земли. Актуальность ипотечного кредитования выросла после июньских событий на юге Кыргызстана в 2010 году.
Ипотечное кредитование является не только способом улучшения жилищных условий населения, но и оказывает большое влияние на экономическую ситуацию в стране в целом.

Развитие финансирования жилищного строительства в Кыргызстане затруднено такими факторами, как высокий уровень инфляции и его непредсказуемость, отсутствие достаточной законодательно-правовой базы, утраченное доверие населения к банковскому сектору, неразвитость рынка капитала, отсутствие развитого рынка недвижимости, политизированность банков, а также другими факторами.

Несмотря на то, что проблема ипотечного кредитования в Кыргызстане за последние годы подлежала широкому обсуждению, до настоящего времени нет четкого решения по выбору системы ипотечного кредитования, которая являлась бы подходящей для Кыргызстана.

Для проведения последующей оценки опыта организации ипотеки, выделения субъективных и объективных трудностей целесообразно отразить функции назначения одного из основных субъектов рынка – государства. Государство является одним из основных участников ипотечных программ в большинстве стран мира. Именно государство обычно дает начало ипотечным программам. От того, насколько грамотно осуществляется государственная политика в области ипотечного кредитования, во многом зависит успешная реализация той или иной схемы на практике. Вмешательство государства в процесс осуществляется в основном тремя путями:

во-первых, это законодательное регулирование вопросов, связанных с ипотекой;

во-вторых, государство, точнее – госбюджет, может послужить источником дешевых кредитных ресурсов для старта ипотечной программы, особенно на первых этапах формирования рынка;

в-третьих – стимулирование участников программ (в частности, предоставление льгот).

В мировой практике существует две основные модели ипотеки: американская и немецкая.

С конца позапрошлого века существует в Германии и так называемая "классическая форма контрактных сбережений". Она работает по принципу кредитных союзов, называемых ныне стройсберкассами. Строительные сберегательные кассы на сегодняшний день – один из основных институтов инвестирования жилищной сферы в Германии: три четверти жилья финансируется с участием системы жилищных "стройсбережений".

Государство всячески поддерживает вкладчиков стройсберкасс. После получения жилищного кредита выплачивает ежегодные премии, предоставляет дотации (до 10 % стоимости жилья), льготный кредит при погашении процентов, а также налоговые льготы. Размер государственной дотации зависит от материального положения заемщика, состава семьи и т.п. При этом у кредитных учреждений есть возможность использовать накопительные средства для выдачи ссуд гражданам, обратившимся за кредитом ранее.

Нетрудно понять, что такая схема ориентирована на людей с доходом среднего и даже ниже среднего уровня. Каждые 500 млн евро, выплаченные вкладчикам стройсберкасс в виде премии, стимулируют поступление дополнительных 11 млрд евро в качестве инвестиций в жилищную сферу. А каждый евро, выплаченный в виде государственной поддержки при приобретении жилья, возвращается государству в виде 2,8 евро налогов. Так что в Германии ипотекой довольны все – и государство, и вкладчики.

В настоящее время в США ипотечным кредитованием занимаются более 1300 организаций, ежегодный оборот финансирования жилья составляет $300-400 млрд долларов, а общая сумма неоплаченного кредита на эти цели достигла около $3 трлн.

Однако в этом лишь отчасти виновата ипотечная система, существующая в своем нынешнем виде уже более ста лет. В обеспечении ипотеки дешевыми ресурсами участвуют получатель кредита, инвестор и финансовый посредник. Образуются два ипотечных рынка – первичный, где выдаются жилищные кредиты, и вторичный, где обращаются ценные бумаги, выпущенные на базе пулов ипотечных ссуд. Кредитное учреждение может выдавать долгосрочные кредиты под залог приобретаемой недвижимости, не имея достаточного объема "длинных" ресурсов. Выдав ипотечный кредит, банк продает право требования по кредиту конечному инвестору или финансовому посреднику. На вырученные средства банк выдает новый ипотечный кредит. В настоящее время банки США предлагают на выбор около 30 различных ипотечных программ – в зависимости от целей приобретения недвижимости: для проживания, сдачи в аренду, участия в инвестиционном проекте. Средняя процентная ставка при фиксированном размере годовых составляет 6 %, а в коммерческих проектах с инвестициями – 7 %. Стандартный срок, на который берется ипотечный кредит, – 30 лет.

После реализации 30-40 % квартир происходит второй решающий скачок цен, а затем стоимость квадратного фута медленно и плавно ползет вверх, вплоть до окончания строительства. Второй 10-процентный взнос инвестор делает по завершении строительства этажа облюбованного дома. Последний же взнос – также 10 % – делается покупателем при завершении строительства. Тогда же оплачивается и цена закрытия с оформлением прав собственности, составляющая не более 5 % от общей стоимости. И уже на оставшиеся 70 % стоимости квартиры выдается ипотечный кредит на срок до 30 лет. Так что для того, чтобы получить квартиру по минимальной цене, нужно попасть в первые 10-20 % покупателей.

Отличительные особенности немецких и американских моделей и основные характеристики систем ипотечных ценных бумаг приведены в табл.1.

Сравнивая обе модели, можно отметить следующее: модель вторичного рынка является более гибкой по сравнению с одноуровневой системой, так как стандарты выдачи и обслуживания ипотечных кредитов здесь не определяются специальным законом, а устанавливаются на рынке его участниками (при безусловном воздействии на их формирование государством через агентства-операторов вторичного рынка, поддерживаемых государством). Одноуровневая модель требует прямого контроля со стороны специальных представителей государства за качеством и достаточностью ипотечного покрытия ценных бумаг. В одноуровневой модели используется один вид ценных бумаг, указанных в законе, тогда как система, основанная на вторичном рынке закладных, позволяет использовать различные инструменты привлечения средств с рынка.

Таблица 1.

Сравнительные параметры моделей кредитования

Сравниваемые параметры	Немецкая модель	Американская модель
Стоимость привлекаемых банком ресурсов	Ниже рыночных	Рыночная
Получение кредита	После прохождения сберегательной стадии	Сразу после обращения в банк
Форма привлеченных ресурсов	Сберегательные (депозитные) счета	Обеспеченные ипотекой ценные бумаги
Основная форма государственной поддержки	Премиальные выплаты по вкладам	Государственные гарантии по закладным
Объемы кредитования	Ограничены объемом сбережений	Ограничены платежеспособностью заемщика
Нагрузка на бюджет	Постоянно	На 1 этапе при становлении системы рынка
Сроки кредитования	8-10 лет	От 15 до 30 лет
Сумма кредита	до 45 % от стоимости квартиры	До 100 % стоимости квартиры

Следует признать, что с точки зрения экономического прогресса наиболее эффективной выглядит классическая американская модель. Благодаря перепродаже выданных кредитов и развитому рынку ипотечных ценных бумаг ничто не ограничивает рост «ипотечного» капитала. Поэтому в Кыргызстане проводились попытки внедрения системы ипотечного кредитования по американской модели. Сотрудниками Национального банка Кыргызской Республики создана модель ипотечного кредитования[1], но она не имела должного результата. Вряд ли стоит ожидать значительного роста и в ближайшем будущем. Реализацией немецкой модели ипотеки в нашей стране пытались заниматься такие организации, как «Азиякурулушстрой»[2], которая, собрав первоначальные взносы от населения, не достроив дома, не выполнила свои обещания, в результате чего у народа усилилось недоверие к такого рода организациям. Такие последствия вызваны отсутствием государственной поддержки этому виду кредитования.

[1] www minfin. kg Модель создания и внедрения ипотечного кредитования в Кыргызской Республике (предложения НБКР).

2 «Кто вы, леди в шляпе?» Лена НЕЧАЕВА, Агентство журналистских расследований.

Масштаб проблем развития жилищного строительства и ипотечного жилищного кредитования, а также их сложность и комплексность требуют при их решении использовать программный подход, предпринимать максимально быстрые действия и всемерно использовать мировой опыт, опираясь на международное сотрудничество.

Как сказано выше, в мировой практике кроме использующихся двух моделей ипотечного кредитования существуют другие модели разных стран, исходящие из этих основных моделей.

В Испании[3] ипотечный кредит банки предоставляют на 10-20 лет под 4-6 % на половину стоимости жилья, в том числе и гражданам других стран. При этом продажа недвижимости осуществляется только с разрешения банка, зато сдача в поднаем не возбраняется. За счет арендной платы многие могут оплачивать расходы по кредитам, налоги и коммунальные платежи.

В Дании реализована система ипотечного кредитования, в которой 100 % ипотечных кредитных обязательств секьюритизируется, т.е. преобразуется в ценные бумаги, реализуемые на рынке с целью привлечения долгосрочных кредитных ресурсов. Поэтому Дания занимает 29 % от общего объема оборачиваемых в Европе ипотечных ценных бумаг (впереди только Германия с 44 %)[4].

В Сингапуре[5] используются для первоначального взноса пенсионные взносы, каждый сингапурец обязан переводить 20 % от своего заработка в Центральный фонд сбережений (ЦФС), и каждый работодатель платит туда же 20 процентов за каждого из своих сотрудников. Эти сбережения налогами не облагаются. До момента выдачи накоплений по возрасту их можно использовать только для ипотеки и то при некоторых немаловажных условиях. На приобретение жилья ЦФС выдает только три четверти от отчислений, причем и в том случае, если эта сумма будет равна 20 % от стоимости квартиры. Остальные 80 % выдаются в кредит. И если сбережений одного недостаточно, семьи объединяют свои накопления.

Развитие рынка ипотечного кредитования в Казахстане берет свое начало с 2001 года, когда в Казахстане был выдан первый ипотечный кредит. Этому предшествовало принятие правительством в 2000 году «Концепции долгосрочного финансирования жилищного строительства и развития системы ипотечного кредитования в Республике Казахстан». В этот же период в рамках упомянутой концепции в стране было создано АО «Казахстанская ипотечная компания», 100 % акций которого принадлежит государству.

Главная идея, положенная в основу деятельности компании, заключается в рефинансировании ипотечных кредитов, выданных банками и организациями, осуществляющими отдельные виды банковских операций, и выпуск на их основе облигаций. То есть компания приобретает у банков-партнеров права требования по ипотечным жилищным кредитам и направляет их в залог, который обеспечивает исполнение обязательств по выпущенным компанией облигациям. Размещая эти ценные бумаги среди казахстанских инвесторов, которыми являются пенсионные фонды и страховые организации, компания привлекает на внутренний рынок долгосрочные ресурсы для банков, осуществляющих кредитование покупки жилья. Также одним из важных направлений является Государственная программа развития жилищного

[3] www.direct-brushes.ru «Ипотека в Испании вне конкуренции» Опубликовано: 19.07.2009 | Автор: IpoBroker

[4] www.direct-brushes.ru Ипотека в Дании Опубликовано: 19.07.2009 | Автор: IpoBroker

[5] www.vedomosti.ru/finance/news «Сингапур столкнул доллар в глобальное пике» Елена Шушунова

строительства на 2005-2007 гг., реализуемая банками второго уровня совместно с АО «Казахстанская ипотечная компания».

На сегодняшний день у нас в Кыргызстане пока не создана эффективно функционирующая модель ипотечного кредитования, отвечающая соответствующим требованиям. Существующие методы финансирования жилищного строительства не отвечают требованиям рынка, и их применение носит достаточно узкий характер. Если проанализируем вышеперечисленные системы ипотечного кредитования, на самом деле две основные модели ипотечного рынка не противодействуют друг к другу и могут существовать параллельно. Возьмем, например ипотечную концепцию Казахстана, у него специальная концепция по ипотеке создана в 2000 году. Создана ипотечная организация «Казахстанская Ипотечная Компания» – Акционерное общество с участием государства. Акционером компании является Правительство Республики Казахстан в лице Министерства финансов РК.

АО «ИО Казахстанская Ипотечная Компания» является государственной структурой с социальной направленностью. Основными задачами деятельности компании являются расширение объемов ипотечного кредитования, создание благоприятных условий для приобретения жилья в кредит путем снижения процентных ставок. Роль Казахстанской Ипотечной Компании состоит не в выдаче ипотечных жилищных займов наравне с коммерческими банками, а в создании и регулировании ипотечного рынка. Кредиты по программам АО «Казахстанская Ипотечная Компания» выдаются через банки-партнеры. Такими партнерами выступают банки второго уровня и организации, осуществляющие отдельные виды банковских услуг. Поэтому основными направлениями деятельности Казахстанской Ипотечной Компании являются приобретение прав требований по долгосрочным ипотечным жилищным займам, выданным банками, а также привлечение долгосрочных ресурсов для ипотечного кредитования, в том числе путем выпуска собственных ипотечных ценных бумаг.

Казахстанская Ипотечная Компания была создана по аналогии с известными мировыми компаниями, такими как американская Fannie Mae и малазийская Cagamas Berhad.

В 2003 году на основании постановления Правительства Республики Казахстан от 16 апреля 2003 года № 364 «О создании жилищного строительного сберегательного банка» в целях совершенствования и повышения эффективности долгосрочного финансирования жилищного строительства и развития системы ипотечного кредитования было создано Акционерное общество «Жилищный строительный сберегательный банк Казахстана». Единственным акционером Банка является акционерное общество «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына».

АО «Жилстройсбербанк Казахстана» использует германскую модель системы жилищных строительных сбережений и опыт, накопленный многими странами мира. Чехия, Словакия, Венгрия, Франция, Люксембург успешно развивают данную систему и доказывают факт больших потенциальных возможностей этого продукта финансирования мероприятий по улучшению жилищных условий.

Система жилищных строительных сбережений представляет собой доступный механизм финансирования жилья, основанный на накоплении индивидуальных сбережений в целях получения займа для улучшения жилищных условий, включая приобретение и обмен жилья, а также строительство, ремонт и модернизацию жилья.

После мирового кризиса в 2008 году, как и ипотечные компании в США, АО «Ипотечная организация «Казахстанская Ипотечная Компания» попало под кризисную ситуацию. И с ноября 2010 года начало запускать программу прямого ипотечного кредитования без банков партнеров.

И до сей поры в Республике Казахстан формирование системы жилищных строительных сбережений является одним из приоритетных направлений жилищной политики. Оно создает условия для строительства и приобретения жилья в собственность на рынке и улучшения жилищных условий и ориентировано на наиболее экономически активную часть населения.

Практика соседних стран показывает, что для менталитета постсоветских стран близка немецкая модель ипотечного кредитования. Законом о залоге от 20 января 2005 года № 49 в статье 43 «Ссудно-сберегательные жилищно-строительные кассы» рассматривается о деятельность ссудно-сберегательной жилищно-строительной кассы. Но до сих пор эта статья Закона о залоге не функционирует на практике.

Можно также взять пример из опыта азиатских стран, таких как Сингапур, у которого модель ипотечного кредитования основана от одноуровневой (немецкой) модели. Но для этого требуются достаточные накопления по пенсионным фондам (в Сингапуре удержание от работника составляет 20 % и начисляет работодатель 20 % от заработной платы), которые не обходятся без государственного регулирования.

Список использованной литературы

1. Закон о залоге г.Бишкек от 12 марта 2005 года № 49.
2. «Не ломать, а строить» //Мир финансов (Алматы). – № 4 (45). – 30.04.2007 г. Алия Шалабаева.
3. «Жилищная госпрограмма». Зарина Бахаутдинова //Мир финансов (Алматы) 30 март 2007.
4. «Кто вы, леди в шляпе?» Лена НЕЧАЕВА, Агентство журналистских расследований.
5. www.vedomosti.ru/finance/news «Сингапур столкнул доллар в глобальное пике» Елена Шушунова
6. www.direct-brushes.ru Ипотека в Дании Опубликовано: 19.07.2009 | Автор: IpoBroker
7. www.direct-brushes.ru «Ипотека в Испании вне конкуренции» Опубликовано: 19.07.2009 | Автор: IpoBroker
8. http://ej.kubagro.ru/2006/08/pdf/21.pdf «Система контрактных сбережений» Научный журнал КубГАУ, №24(8), декабрь 2006 года
9. www minfin. kg Модель создания и внедрения ипотечного кредитования в Кыргызской Республике (предложения НБКР)
10. www.kp.ru « Рефинансирование ипотечных кредитов от «Райффайзен банк Австрия»
11. Официальный сайт Жилстройсбербанк Казахстана (ЖССБ).
12. Официальный сайт АО «Казахстанская Ипотечная Компания.

А.А.Тороев
канд. техн. наук, Phd философии
И.Акматов
аспирант Кыргызского национального университета им. Ж.Баласагына

К ВОПРОСУ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КЫРГЫЗСТАНА

In the article being considered questions of support of provisional safety in the Kyrgyz Republic as an example of the project intonation of the regional development «Dolono».

Среди различных видов безопасности объектов социальной природы особое место занимает национальная безопасность государства, под которой понимается состояние страны, когда отсутствуют или устранены внешние и внутренние угрозы национальным ценностям и национальному образу жизни, обеспечивается реализация ее важных интересов. Другими словами, национальная безопасность есть защищенность жизненно важных интересов граждан, общества, государства, а также национальных ценностей и образа жизни от широкого спектра внешних и внутренних угроз, различных по своей природе (политических, экономических, военных, экологических и др.).

Роль продовольственной безопасности связана с тем, что продовольствие является базовым показателем жизнедеятельности человека. Уровень питания населения характеризует уровень его экономического развития в целом, поскольку, как известно, производство продуктов питания было, есть и будет самым первым условием непосредственных производителей и всякого производства вообще, а уровень обеспечения населения продовольствием рассматривается как важнейший фактор и определяющий критерий уровня социальной жизни, жизнеспособности экономической структуры и государственного устройства страны.

Проблема продовольственной безопасности для современного кыргызского общества является одной из важнейших. Это связано с системным кризисом и спадом во всех отраслях народного хозяйства. Сейчас сформулирована концепция государственной политики в области обеспечения продовольственной безопасности, которая выстраивается на строго правовой основе. Закон "О продовольственной безопасности в Кыргызской Республике" определяет продовольственную безопасность как состояние экономики, при котором обеспечивается продовольственная независимость страны и гарантируется доступность продовольствия для всего населения в количестве, необходимом для активной и здоровой жизни. Главным критерием обеспечения продовольственной безопасности граждан страны является производство собственным аграрным сектором не менее 80 % потребляемых ими продуктов питания.

Обеспечение экономических и социальных потребностей в продовольствии для жизнедеятельности и развития является одним из основных условий современного государства, что вызвано неравномерностью территориально-государственного распределения и возрастающим дефицитом продовольственных ресурсов. Складывающаяся ситуация обуславливает особую значимость продовольственной безопасности в системе экономической безопасности малых горных государств, которые, как правило, испытывают значительные затруднения в отстаивании своих национальных интересов из-за недостаточного потенциала противодействия. Для них основным критерием продовольственной безопасности является обеспечение устойчивости агропромышленного комплекса к внешним воздействиям и защищенность от внешней зависимости.

Рыночный механизм, основанный на учете спроса и предложения, развитии конкуренции, призван активизировать коммерческо-предпринимательскую деятельность для удовлетворения потребностей в продукции и услугах, повышения эффективности производства, экономии материально-технических ресурсов, финансов и труда, усиления восприимчивости к достижениям научно-технического прогресса, повышения конкурентоспособности и качества продукции.

АПК, в силу своей значимости и специфики отраслевой структуры экономики, играет роль стабилизатора в системе продовольственной безопасности. Более того, благодаря АПК формируются финансовые ресурсы многих отраслей промышленности и сферы производственных услуг. Потребность аграрного сектора в материально-технических средствах создает условия для развития инновационной деятельности в большинстве секторов народного хозяйства.

Проведенная в начале 90-х годов либерализация экономики в значительной степени обусловила снижение совокупного платежного спроса на основные продукты питания с одной стороны, а с другой, из-за отставания доходов сельского хозяйства от других секторов экономики привела к превышению роста цен на материально-технические ресурсы, направляемые в АПК. Приватизированные в отрыве от сырьевой базы пищевая и перерабатывающая отрасли промышленности не способствовали на первом этапе развитию интеграционных связей с сельским хозяйством.

Современное состояние кыргызской экономики не позволяет рассчитывать на достижение российского или западноевропейского уровня среднедушевого потребления основных продуктов питания. Важным для обеспечения продовольственной безопасности КР является устойчивость снабжения основными продуктами питания, четкое определение реальных целей и приоритетов развития АПК страны по этому вопросу.

В этих условиях создание механизма государственного регулирования всей системы продовольственной безопасности страны, учитывающего исторический опыт развития и современное состояние АПК., представляется, на наш взгляд, крайне важным.
Между тем, с переходом к рыночным отношениям вопросы государственного регулирования продовольственной безопасности в стране оказались наименее решенными, несмотря на то, что ряд важных проблем, связанных с обеспечением продовольственной безопасности, требует государственного вмешательства.

Во-первых, сложившийся характер макроэкономических условий за последние годы создает экономические трудности для производителей продовольствия, что вызвало сокращение агропромышленного производства в стране. Во-вторых, потребители с низким уровнем доходов не в состоянии приобретать необходимый набор продуктов питания. Удельный вес такого населения значительно возрос. Для большей части населения утрата продовольственной безопасности становится повседневной реальностью. В-третьих, нуждается в оптимизации структура продовольственного рынка, включая состав импорта.

Регулирование продовольственной безопасности КР, на наш взгляд, охватывает широкий диапазон возможных решений проблемы. При этом основное внимание должно уделяться увеличению производства отечественной продовольственной продукции.

Для повышения уровня продовольственной независимости КР, на наш взгляд, прежде всего необходимо улучшение макроэкономических условий, совершенствование форм бюджетной поддержки товаропроизводителей, облегчение налогового бремени, стимулирование инвестиций, развитие рыночной инфраструктуры.

Решение этой комплексной задачи не должно сводиться только к перераспределению национального дохода в пользу аграрного сектора, хотя определенные бюджетные меры в целях создания в сельском хозяйстве равных с другими отраслями условий для получения доходов необходимы. Для вывода агропромышленного сектора из кризиса и улучшения продовольственного снабжения не стоит также переоценивать значение фактора роста платежеспособного спроса населения. Этот фактор "работает" в условиях отлаженной рыночной системы и при наличии мобильных, ориентированных на рынок товаропроизводителей и развитой товаропроводящей сети. Учитывая отсутствие таких условий в Кыргызской Республике, принципы продовольственной политики не должны строиться ни на осознанной необходимости оказания помощи бедным, ни на стремлении повысить цены в угоду отечественным производителям. В процессе регулирования продовольственной безопасности, по нашему мнению, следует воздействовать на рыночные механизмы, направленные на повышение эффективности и стимулирование развития рынка, создание благоприятного климата для инвестиций, упорядочение обстановки на рынке и предоставление сельскохозяйственным производителям и предприятиям промышленности возможностей для снижения себестоимости продукции.
Повысить конкурентоспособность на внутреннем рынке продовольственной продукции можно путем повышения эффективности производства. Этот процесс необходимо начинать на уровне сельскохозяйственных производителей и применять на всех последующих этапах продвижения продукции на рынок.

Через механизм косвенного государственного регулирования с использованием кредитных и налоговых рычагов необходимо стимулировать инвестиции в развитие рыночной инфраструктуры и переработки, сельскохозяйственного сырья, в том числе внутри сельскохозяйственных предприятий и между ними на кооперативных началах. В целях преодоления монопольных тенденций в особой поддержке нуждается мелкий и средний бизнес, а также развитие вертикальных кооперативных структур по всей цепочке от производителя до конечного потребителя сельскохозяйственной продукции. Одновременно следует устранить административные ограничения по продвижению продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья на рынки и повысить безопасность сбытовой деятельности. В особой поддержке нуждается развитие новых информационных систем, предоставляющих своевременные сведения о ценах и объемах торговли сельскохозяйственной продукцией, а также создание консультационных фирм, маркетинговых организаций и центров, системы организованных товарных рынков.
Как показало исследование, особого внимания государственных органов требуют две проблемы, касающиеся распределения и потребления продуктов питания: препятствия к перемещению продуктов питания внутри страны и растущее неравенство в распределении доходов, что способствует уменьшению потребления продуктов питания в группах с низкими доходами.

По данным Нацстаткома КР, в 2009 г. обеспеченность населения основными продуктами питания отечественного производства в республике (по отношению к минимальным нормам) составляла:

- хлебопродукты – 147 %;
- картофель – 314,7 %;
- овощи и бахчевые (свежие) – 118,2 %;
- мясо – 88,2 %;
- молоко – 124,1 %.
- плоды и ягоды – 32,1 %;
- яйца – 41,1 %;
- сахар – 93 %;
- масло растительное – 62 %.

Также следует отметить, что обеспечение развития отечественного агропромышленного комплекса страны и многоканальности поступления по импорту продовольствия в Кыргызскую Республику является одним из важных факторов обеспечения продовольственной безопасности страны. В этом плане особенно важно проведение внешнеторговой политики, способствующей расширению торговых связей со многими странами мира, в том числе и в первую очередь – со странами СНГ.

В частности, в рамках решения проблемы продовольственной безопасности республики разработана программа развития регионов «Долоно», частью которой является проект организации отечественного производства растительного масла. Как показал анализ, в настоящее время большинство существующих производств растительного масла в республике представляет собой кустарно изготовленные маслопрессы, с помощью которых выпускается неочищенная и не подверженная рафинированию и дезодорированию продукция низкого качества. Они не способны обеспечить потребность населения страны в растительном масле.

По официальным данным Министерства экономического регулирования КР в 2009 году в страну было завезено 34 тыс. тонн растительного масла, что составило 62 % всего объема потребленного растительного масла. Ежегодно объем импорта растительного масла составляет около 60 млн долл. США.

Целями данного проекта являются:

– Обеспечение регионов Кыргызстана высококачественным маслом собственного производства путем строительства во всех регионах страны 13-14 мини-маслозаводов мощностью 5-10 тонн в сутки с использованием преимущественно местного сырья.

– Привлечение местных сообществ и кооперативов к реализации данного проекта в качестве поставщиков сырья, работников заводов, что позволит снизить уровень безработицы в регионах.

– Обеспечение населения рабочими местами.

Реализация данного проекта будет осуществляться в рамках инициативы по развитию регионов «Долоно» без привлечения государственных средств, на привлеченные инициаторами средства. Партнерами по реализации выступают деловые партнеры инициаторов, международные благотворительные фонды, собственные средства инициаторов и т.д.

В рамках данного проекта в регионах будут созданы сельхозкооперативы по выращиванию масличных культур в достаточном для круглогодичной переработки заводами объеме на базе как частных, так и государственных резервных земель.

Финансирование строительства перерабатывающих заводов будет осуществляться в рамках инициативы регионального развития «Долоно». Участие частных лиц и государственных структур не допускается.

Как показало исследование, предлагаемый инициативой регионального развития «Долоно» способ решения вопроса обеспечения высококачественным растительным маслом отечественного производства может быть успешно использован и для других продуктов.

Список использованной литературы

1. Афонцев С. Дискуссионные проблемы концепции национальной экономической безопасности //Россия XXI. – 2001. – № 2,3. – С. 38-67.

2. Издержки экономических реформ – важнейший фактор угрозы национальной экономической безопасности Республики Казахстан //Саясат. – 1999. – № 9. – С. 63-69.
3. The World Competitiveness Report, 1992. World Economic Forum, Lausanne, Swizerland, June 1992.
4. «Security Studies Today» Terry Terriff, S. Croffet al. London, 1999.
5. Материалы конференции "Национальная безопасность Кыргызстана в 21 веке: уроки и перспективы". 26-30 июня 2000 года. – Бишкек.
6. Курганбаева Г.А., Кажмуратова А.К. Новые параметры экономической безопасности //Журнал ANALYTIC 3/2002 С.17-22.
7. Ларсон А Экономические приоритеты стратегии национальной безопасности. // http://usinro.statc.gov/journals/itps/1202/ijpr/pj7-41arson.htm
8. Спанов М.У. Экономическая безопасность в зеркале системного анализа. // Саясат. – 1999. – № 2. – С. 56-61.
9. Балабанов В.С., Борисенко Е.Н. Продовольственная безопасность (международные и внутренние аспекты). – М.: Экономика,. 2002.
10. Данные Министерства сельского хозяйства, экономического регулирования КР.
11. Стат. сборник Нацстаткома КР.

А.О.Мамытова
соискатель Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

УСТОЙЧИВОЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ КЫРГЫЗСТАНА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Modern processes of globalization are accompanied by strengthening of inter-regional distinctions on level of socio-ekologo-economic development that contradicts sustainable development principles. Achievements and the obstacles, braking processes of the Sustainable development of the countries of the central-Asian region are considered.

Со дня принятия Концепции Устойчивого Развития на Конференции ООН по окружающей среде (Рио-де-Жанейро, 1992) прошло уже более восемнадцати лет. За это время вышло большое количество работ, где рассмотрены различные подходы, модели устойчивого развития различных стран в условиях интеграции и дезинтеграции. Во многих странах разработаны и внедряются различные национальные программы устойчивого развития и механизмы их реализации. В последние годы значительное место в развитии человечества занимают процессы глобализации, которые являются неизбежным результатом развития мировой экономики, научно-технического процесса, а также влияют на политику, социально-экономическое развитие регионов, отдельных стран.

Как отмечают многие ученые (С. Хантингтон, Я. Тинберген и др.), взрывной экономический рост в мире происходит при одновременном распространении бедности, деградации всех природных систем жизнеобеспечения, расширении зон экологической и гуманитарной катастрофы.

Анализ устойчивого социально-экономического развития центральноазиатского региона показал, что на региональном уровне обозначились бесспорные позитивные сдвиги.

Эти достижения выражаются в следующем:

1. С 1994 г. в рамках Фонда спасения Арала функционирует региональная Межгосударственная Комиссия Устойчивого Развития.
2. В странах Центральной Азии начинают разрабатываться и приниматься Национальные Планы Действий Охраны Окружающей Среды (НПДООС) и Концепции экологической безопасности.
3. В 1995 г. была проведена первая Центральноазиатская конференция по региональному сотрудничеству (Устойчивому Развитию).
4. В 1998 г. начал функционировать первый в Центральной Азии проект Биосферной Территории «Иссык-Куль».
5. В 2000 г. началась реализация Центральноазиатского Трансграничного проекта Глобального Экологического Фонда по сохранению биологического разнообразия.
6. С 2003 г. начала работу региональная программа по изменению климата и бедности в странах центральной Азии.

Однако в современных условиях глобализации продолжают существовать серьезные факторы, тормозящие процессы устойчивого развития стран региона:

1) внутриконтинентальность стран региона;
2) отсутствие рамочного Закона об Устойчивом Развитии;
3) разное понимание деклараций и стратегий у доноров и «акцепторов»;
4) отсутствие обязательного экологического образования;
5) отсутствие адекватной платы за природные ресурсы, в частности, воду.

Следует отметить, что препятствия более серьезны, чем достижения. Сложившаяся мировая хозяйственная система угнетающе действует на возможности саморазвития не только на региональном, но и на локальном уровне. Локальные, национальные экономики постепенно теряют потенцию саморазвития, они активно интегрируются в единый общепланетарный экономический организм с универсальной системой управления[1].

Ниже мы остановимся на рассмотрении сдерживающих факторах по социально-экономическому развитию региона.

1. **Внутриконтинентальность стран региона в Центральной Азии**

Социально-экономическое развитие региона при существенно аграрной экономике и традиционном хозяйствовании, в том числе кочевничестве, в значительной мере определяется его природными условиями.

Пространство развития ЦА ограничено пустынями и горами. Горы занимают 40 % территории суши. Как известно, экология горных районов затрагивает жизнь половины населения земного шара. Около 10 % из них живет в высокогорье, а 40 % – в районах среднего и нижнего водосбора.

Горы предопределяют наличие быстрой смены географической зональности. Контрастность рельефа является одной из причин контрастности климата. Территория региона имеет резко континентальный климат, переходящий в горах в арктический и субарктический. В Кызылкумах и Турфанской впадине летом температура воздуха в тени, которую в Кызылкумах не встретишь, поднимается почти до плюс 50 ^{o}C. Зимой в высокогорных районах температура воздуха опускается до минус 50 градусов. Такая колоссальная амплитуда температур редко где встречается. Годовой перепад температур, имеющий большое значение для хозяйственной деятельности, составляет 100°: +50 летом и –50 зимой, например в Европе это показатель составляет от 40 ° до 60°.

Здесь также много пустынных районов, где количество атмосферных осадков обычно не превышает 100-200 мм в год, сочетаясь с большой испаряемостью, достигающей 1500-2000 мм в год. Таким образом, ЦА характеризуется как контрастным рельефом, так и контрастным климатом. Она, будучи расположена на широте Испании и Калифорнии, находится фактически, вследствие горного рельефа, в более северной климатической зоне.

Богарное и полубогарное земледелие из-за климата низкопродуктивно и рискованно. Земледелие дает урожай в 3-10 раз меньший, чем в других странах мира. Эффективность животноводства тоже ниже, чем во многих других странах.

Горы предопределяют наличие быстрой смены географической зональности. Резкоконтинентальность климата в сочетании с высокой плотностью географической зональности предопределяли широкое развитие кочевого образа жизни. Горы всегда являлись убежищем кочевников. Огромные территории от Байкала до Волги и от Южной Сибири до горных цепей Гималаев были заселены кочевыми племенами. Большая часть этих племен перешла к оседлому образу жизни лишь к концу второго тысячелетия нашей эры.

[1] Львов Д.С. Экономический манифест. Будущее российской экономики. – М.: Экономика, 1999. – С.17.

Еще в 1939 году, по официальным данным, почти 15 тысяч семей в Кыргызстане «продолжали вести кочевой и полукочевой образ жизни». В наши дни в Афганистане продолжает кочевать 2,5 млн человек. В 30-е годы в СССР, вследствие национально-территориального размежевания и коллективизации, для кочевников произошло «закрытие Ойкумены». Конец 30-х годов принес коренное изменение многовекового уклада в сельском хозяйстве. Процесс приватизации земли, начавшийся на пороге 21 века в Кыргызстане и Казахстане, означает завершение эпохи кочевничества в ЦА.

Новейшая история кочевничества свидетельствует, что в регионе еще недавно сохранялись рудименты принципиально низкого уровня экономического развития.

Горный характер территории затрудняет ее освоение, увеличивает капитальные и текущие вложения, сильно увеличивает стоимость ввозимых и вывозимых товаров. Внутренняя изолированность из-за горных условий является одной из основных причин бедности в условиях Кыргызстана. Если бы не горы, кыргызы, видимо, на 100-150 лет раньше перешли бы к оседлой жизни.

Кочевники были легки на подъем и с возникновением какой-либо необходимости могли довольно быстро уйти с насиженного места. Такой необходимостью могли стать сильные изменения природных условий. Мобильность кочевых племен была спасением от природных катаклизмов.

Горные и резкоконтинентальные условия определяют *уязвимость от природно-техногенных* катастроф, ущерб от которых в отдельные годы сопоставим с величиной изменения ВВП.

Таким образом, внутриконтинентальные страны Евразии представляют собой уникальную зону, выпадающую из процесса Устойчивого Развития, потому что:

1) Евразия, в отличие от других континентов, большая по размерам, ее отличает также ряд важных особенностей. В частности:
   а) страны, расположенные в ее центре, не имеют выхода к морю, следствием чего является их отставание в экономическом развитии;
   б) континентальный климат приводит к рискованному сельскому хозяйству;

2) наличие внутриконтинентальных гор с резкоконтинентальным климатом обуславливает наличие на их периферии песчаных сухих пустынь Такла-Макан, Кара-Кумы, Кызыл-Кумы. Это происходит вследствие того, что с таких гор реками выносится большое количество песчаного материала, а также вследствие «дождевой тени», образуемой горами, когда осадки выпадают в них, не доходя до территории песков;

3) в регионе кроме равнинных и горных пустынь остается только узкая полоса предгорий и среднегорий, где есть условия для устойчивого развития.

В горах хрупкая экология и хрупкая экономика. Хрупкость горных экосистем связана с тем, что из-за сильной расчлененности горы очень уязвимы к внешнему воздействию. Уязвимость горных экосистем связана с особенностями формирования почв, являющихся их основой. Дело в том, что почвенные горизонты формируются только в условиях относительного тектонического покоя, что в горах редкость. Именно тектоническая неустойчивость гор является глубинной причиной их экологической неустойчивости.

Горный характер территории затрудняет ее освоение, увеличивает капитальные вложения, сильно увеличивает стоимость ввозимых и вывозимых товаров. Неслучайно в специальной литературе закрепилось понятие «альпийская, то есть горная, бедность».

В горах из-за расчлененного рельефа имеется дефицит земельных ресурсов. При недостатке земли, низкой урожайности и высокой рождаемости традиционные виды

сельского хозяйства не в состоянии обеспечить существование. Единственная «сельскохозяйственная культура», которая в состоянии это сделать – выращивание опийного мака. Незаконный оборот наркотиков практически всегда влечет за собой незаконный оборот легкого стрелкового оружия. Отсюда при высокой бедности предпосылки для международного терроризма и дилемма для государства: «Пушки или масло».

Таким образом, горы способствуют и зарождению терроризма, и его консервации. Следует отметить, что Кыргызская Республика, Республика Таджикистан, Афганистан – это горные страны, и описание ЦА, приведенное выше, усугубляет процессы их экономического и социального развития.

2. Отсутствие рамочного Закона об Устойчивом Развитии

В странах региона пакеты экономических и экологических законов существуют отдельно и не связаны друг с другом рамочным Законом об Устойчивом Развитии. Надо отметить, что Закон об Устойчивом Развитии по своей значимости занимает промежуточное положение между Конституцией и законодательной базой в целом. Принятие такого закона будет непростым делом и приведет к серьезным экономическим последствиям.

3. Разное понимание деклараций и стратегий у доноров и «акцепторов»

Доноры нередко побуждают страны региона разрабатывать и принимать разного рода декларации, концепции, стратегии и программы, обещая взамен предоставление помощи. Страны региона идут навстречу пожеланиям доноров, получают помощь, принимают искомый документ и… почти тут же забывают о его существовании. Это связано с разным пониманием сторонами роли и значения таких документов. Если первые понимают эти документы, как «мягкое право», обязательное для исполнения, то вторые – как необязательные благие намерения. В результате имеются формальный прогресс в виде принятых и забытых документов и разочарование доноров.

4. Отсутствие обязательного экологического образования

Несмотря на благие намерения стран региона, экология все еще не является обязательным элементом образования, все еще не введена в стандарты образования. Это означает, что экономической деятельностью продолжают и будут еще долго продолжать заниматься экологически безграмотные люди. Лица, принимающие значимые решения, ничего не знают о неотделимости понятий «развитие» и «окружающая среда» – основном принципе Устойчивого Развития.

5. Отсутствие платы за природные ресурсы, в частности, за воду

В аграрном, засушливом регионе по-прежнему нет платы за воду. Это, в конечном счете, приводит к таким уродливым явлениям, как гибель Арала на фоне сброса воды в Арнасайскую котловину в Узбекистане и отсутствие гидроизоляции каналов во всех странах, которые ведут к потере воды, заболачиванию и засолению больших территорий. Разработанные в советское время схемы распределения водных ресурсов между Казахстаном, Кыргызстаном, Таджикистаном и Узбекистаном до сих пор остаются в силе. Согласно данным схемам, Кыргызстан имеет право на использование 24 % воды, которая протекает по территории Кыргызстана, что в среднем составляет 11,64 кв. км[2].

Сложившаяся ситуация требует принятия совместными усилиями ряда конкретных

[2] Второй Обзор результативности экологической деятельности. Кыргызстан. Вып. № 28. ООН, Нью-Йорк и Женева, 2009. – С.125.

действий, направленных на интенсификацию процессов устойчивого развития ЦА. Среди них внимания заслуживают следующие инициативы.

Глобальные инициативы к достижению Устойчивого развития:

1. Разделенность понятий «развитие» и «безопасность» (однополярная среда).
2. Антропоцентризм общественного сознания (однополярный внутренний мир).
3. Декларация обязанностей человека (однополярность прав).

Рассмотрим эти глобальные инициативы подробнее.

1. Разделенность понятий «развитие» и «безопасность»

Центральная Евразия становится бедным и опасным регионом. Выделение региона как **части дуги нестабильности** произошло довольно недавно. Факторы, повлиявшие на его образование, являются спорными и малоизученными. Нам представляется, что дуга нестабильности хорошо коррелируется с Альпийско-Гималайским горным поясом.

В основе неустойчивого развития региона лежит дефицит природных ресурсов – земли и воды. Именно это, в первую очередь, а не политические, этнические или культурные антагонизмы приводят к нестабильности и неустойчивому развитию.

В регионе сохраняется низкий уровень социально-экономического развития. Большинство его населения попадает в “порочный круг бедности”, то есть ситуацию ее самовоспроизведения. Низкие доходы определяют неудовлетворительное здоровье, низкий уровень образования и производительности труда и, в конечном счете, обуславливают сохранение бедности. Это приводит к усилению социальной напряженности, являющейся питательной средой для идей экстремистских группировок. К "порочному кругу" бедности добавляется "порочный круг" безопасности, превращающий в перманентную угрозу опасность экстремизма и международного терроризма. Все это ухудшает инвестиционную привлекательность и, в свою очередь, приводит к дальнейшему снижению социально-экономического развития и безопасности в целом.

Экстремизм и терроризм в регионе – это реакция на «выпадение из процессов развития». Это ведет к настоятельной необходимости не урегулирования конфликтов, а их профилактики в рамках программ развития.

Перед регионом стоит фундаментальная дилемма: развитие или безопасность? До недавнего времени она решалась в пользу развития. Гражданские войны и конфликты в регионе показали, что расходы на безопасность придется увеличить. Война – это понятие, обратное развитию.

Хотя военные расходы в развивающихся странах составляют приблизительно такую же долю ВВП, как и в развитых, их соотношение к социальным расходам в шесть раз превышает показатели для развитых стран

«Социально-экономическая стоимость» расходов на безопасность из-за отвлечения средств от формирования человеческого капитала и частных инвестиций весьма высока и является одной из причин снижения темпов долгосрочного экономического роста. Однако в зонах потенциальных конфликтов «безопасная стоимость» социально-экономических расходов из-за отвлечения средств от обеспечения безопасности не менее высока[3].

[3] Суюнбаев М.Н. Геополитические основы развития и безопасности Кыргызстана (глобальный, региональный и национальный аспекты). – Б.: ИИМОП КНУ, 2005. – 64 с.

Расходы на безопасность оказывают негативное влияние на развитие. Высокие расходы на эти цели лишают развивающиеся страны ресурсов, необходимых для финансирования программ долгосрочного развития.

В разделенном мире США и СССР были еще в состоянии контролировать конфликты малой и средней интенсивности, открытые проявления международного терроризма. В однополярном мире США не в состоянии контролировать теперь уже весь мир. Однополярный мир может и должна контролировать ООН.

Однако ООН и ее институты больше занимаются развитием, чем безопасностью. Существуют UNDP, ESCAP, UNEP и другие ооновские организации, постоянно занимающиеся проблемами развития. И есть только один непостоянно действующий орган – Совет Безопасности, занимающийся проблемами безопасности. Это было «правильно» в разделенном мире. В условиях глобализации и роста взаимозависимости это будет неправильно.

2. Антропоцентризм общественного сознания (однополярный внутренний мир)

Культура – это взаимоотношения человека с другими людьми (политика), с окружающей средой (экология) и выражение материальных человеческих отношений (экономика). Единство духовной и материальной культуры выражается в понятии «цивилизация». Истинная культура заключается в умении жить в согласии с Природой, не нарушая ее Правил, не противореча ей, удовлетворяясь необходимым и воздерживаясь от всего излишнего и неоправданного.

Кочевники ЦА исповедовали особое первобытное верование, известное под названием тенгрианства. Оно является отражением кочевого периода развития человечества. Его главным отличием является убежденность в том, что Высшее Предназначение исходит из Вселенной, Голубого Неба и воплощается в компонентах Природы.

Сам Человек был только дитем Природы. Не только он, но и все живое имело в понятии кочевников право на жизнь и существование. Сама Природа понималась как воплощение и материализация воли Всевышнего. Поскольку все окружающее имело такие же права на жизнь, как и Человек, нельзя было относиться к Природе хищнически. Кочевник должен жить только в согласии и гармонии с Природой, не нанося ей вреда. Род кочевника и жизнь его самого зависят от Природы[4].

Тенгрианство призывает к бережливости, ограничивает потребности человека и его чрезмерные желания. Оно исключает антропоцентризм, провозглашающий после Бога Человека выше везде и во всем. Человек должен признавать права на жизнь всего сущего: растений, воды, животных, птиц, гор, камней. Тенгрианство содержит в себе идеи Экоцентризма, того, к чему современный мир приходит после тяжелых и страшных заблуждений в своем отношении к Природе.

Отсюда, кочевничество можно рассматривать как один из возможных методов, философию Устойчивого Развития, как источник **экоцентризма**.

3. Декларация обязанностей человека

«Декларация прав человека» декларирует его права на чистый воздух, чистую воду и многое другое, но не декларирует его обязанностей по отношению к ним, к Природе, другим индивидам и сообществам…

[4] Суюнбаев М.Н. Геополитические основы развития и безопасности Кыргызстана (глобальный, региональный и национальный аспекты). – Б.: ИИМОП КНУ, 2005. – 52 с.

На наш взгляд, именно нарушение фундаментального принципа единства прав и обязанностей, наряду с антропоцентризмом, является фундаментальной причиной неустойчивого развития. Для устранения этого дисбаланса представляется необходимым разработать и принять «Декларацию обязанностей человека».

Таким образом, изложенное выше о проблемах устойчивого развития внутриконтинентальных горных стран приводит нас к выводу о том, что назрела необходимость формулирования новой парадигмы устойчивого развития в целом.

В процессе осмысления проблем развития в поле зрения попадали следующие компоненты и группы «выпадающие из процесса развития»:
1. Окружающая среда.
2. Социальные и человеческие факторы.
3. Страны Юга.
4. Горные страны.
5. Внутриконтинентальные страны Евразии.

В результате осмысления проблем развития на различных форумах мы достигли баланса по следующим проблемам:
1. Развитие (экономика) – Окружающая среда: Устойчивое Развитие (Рио де-Жанейро-92).
2. Развитие (экономика) – Социальное и Человеческое развитие: Устойчивое Человеческое Развитие (Копенгаген-95).
3. Рынок – Государственное регулирование: Поствашингтонский консенсус (1996).

Нам еще предстоит достичь баланс по следующим вопросам:
1. Развитие Севера – Развитие Юга
2. Развитие – Безопасность.

Глобализация привела к нарушению фундаментального принципа «единство прав и обязанностей». Север имеет больше прав и возможностей, чем обязанностей. Юг имеет больше обязанностей, чем прав и возможностей. Правительства Юга имеют меньше возможностей, чем транснациональные корпорации, международные организации и НПО, СМИ. Занимая в настоящее время господствующее положение в процессах глобализации, транснациональные корпорации и западные государства, защищающие их интересы, навязывают всем странам неолиберальные модели развития, связанные с отказом от активной роли государства в экономике[5].

Глобализующийся мир выпадает из процессов развития из-за того, страны и группы, выпадающие из процессов развития, исключены из процессов принятия решений, которыми обладает, например, Большая восьмерка. Страны Юга должны быть не проблемой, а частью ее решения.

Север и Юг есть внутри каждой страны: это богатые и бедные. Мы не всегда можем добиться консенсуса между Севером и Югом внутри страны, поэтому добиться консенсуса между Севером и Югом в рамках глобализации будет еще труднее. Но надо начинать этот процесс и положить ему начало в рамках постйоханнесбургского этапа. Осознание и постулирование взаимозависимости повысит шансы на успех концепции глобального управления.

---

[5] Сдасюк Г.В. Императивы концепции устойчивого развития и реалии глобализации //Переход к устойчивому развитию: глобальный, региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. Коллектив авторов под руководством чл.-корр. РАН Н.Ф.Глазовского. – М.: Изд-во КМК, 2002. – С. 32.

Обоснование неотделимости понятий «развитие» и «безопасность» рассмотрено нами выше. В регионе невозможна реализация традиционной парадигмы безопасности «пушки вместо масла». Если отобрать масло в пользу пушек, регион станет еще более нестабильным. Исходной предпосылкой является следующее: «Существуют парадигмы безопасности, приемлемые для региона, обеспечивающие безопасность вместе (а не вместо) с развитием». Необходимо совместить такую парадигму развития/безопасности с постулатами ООН. Только совместными усилиями можно разорвать замкнутый круг: чтобы развиваться, – нужна безопасность, а чтобы была безопасность – нужно развиваться.

Подводя итоги, можно сказать, что для устойчивого социально-экономического развития Кыргызстана в условиях глобализации необходимо следующее:

- цивилизационный подход к процессам развития;
- осознание взаимозависимости компонентов и групп развития в глобализующемся мире;
- признание и постулирование фундаментального принципа единства прав и обязанностей, что приведет нас к новой Парадигме всестороннего развития.

Список использованной литературы

1. Второй Обзор результативности экологической деятельности. Кыргызстан. Вып. № 28. ООН, Нью-Йорк и Женева, 2009. – 233 с.
2. Переход к устойчивому развитию: глобальный, региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. Коллектив авторов под руководством чл.-корр. РАН Н.Ф.Глазовского. – М.: Изд-во КМК, 2002. – 444 с.
3. Суюнбаев М.Н.Геополитические основы развития и безопасности Кыргызстана (глобальный, региональный и национальный аспекты). – Б.: ИИМОП КНУ, 2005. – 122 с.
4. Шукуров Э.Д. Природные основы устойчивого развития: Учеб. пособие /Региональный центр экспертизы по образованию для устойчивого развития. Кыргызстан, экологической движение АЛЕЙНЕ. – Б., 2009. – 172 с.

М.Аманбаев,
доктор Ph.D

РАЗЛИЧИЕ МЕЖДУ РАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНОЙ И НАКОПИТЕЛЬНОЙ ПЕНСИОННЫМИ СИСТЕМАМИ

In article the differences between distributive and accumulative pension system.

Международный опыт возникновения и эволюции пенсионной системы свидетельствует о том, что на протяжении многих лет в целях пенсионного обеспечения людей преклонного возраста в большинстве стран мира использовали распределительные системы, хотя и существовали параллельно другие формы обеспечения социальной защиты пожилого населения. Однако в связи с происходящими демографическими, экономическими, социальными изменениями в развитии общества практически во всех странах в той или иной степени возникли трудности в обеспечении пенсионеров.

Эти тенденции поставили вопрос о финансовой состоятельности и эффективности, сложившихся в мире систем пенсионного обеспечения. Финансовый стресс, который испытывали эти системы, содержал в себе серьезные макроэкономические и структурные угрозы. Не последнее место среди экономических, финансовых и социальных последствий старения населения занимали политические аспекты, так как пенсионеры составляют значительную часть электората; доля работающего населения снижается, а политическая сила пожилых возрастает. Поэтому многие страны столкнулись с жизненной необходимостью реформирования своих пенсионных систем.

Во всех развитых странах и в государствах с так называемой переходной экономикой сформированы либо находятся в стадии формирования комбинированные пенсионные схемы. Как показывает практика, из них в основном в концептуальном плане используются два альтернативных направления: распределительные и накопительные пенсионные программы. Сочетание этих двух программ с другими программами позволяет получить десятки комбинаций национальных пенсионных систем.

Сравнивая эти два типа систем, выделим их различия.

1. В распределительной пенсионной системе используется схема фиксированных выплат (или *Defined Benefit Plans-DB*), где задается номинальный размер пенсии. В накопительной пенсионной системе обычно используется схема фиксированных взносов (или *Defined Contribution Plans – DC*), где фиксируется размер отчислений, а размер выплат зависит от реальных пенсионных резервов. Накопительная система строится не на перераспределительных принципах, а на принципе эквивалентности, то есть равенстве платежей и взносов, приведенных к сопоставимому виду.

Часто понятие распределительной системы смешивается с *Defined Benefits* (DB), а накопительной – с *Defined Contributions* (DC). Это не всегда верно. В частности, в рамках накопительной системы могут действовать как схемы фиксированных отчислений, так и схемы фиксированных выплат, хотя последних, надо признать, значительно меньше.

2. Системам свойственны разные подходы к финансированию платежей. При распределительной системе собранные пенсионные взносы идут на выплаты текущим пенсионерам (по схеме фиксированных выплат). Таким образом, происходит своеобразное перекрестное субсидирование различных поколений за счет своеобразного налога с работающего населения на содержание пожилых людей. Система, основанная на накопительных принципах финансирования, принципиально отличается от распределительной. Основное отличие от распределительной системы заключается в том,

что каждый застрахованный формирует себе пенсию сам. То есть работающее поколение платит взносы, которые не расходуются на выплаты пожилым людям, а капитализируются, инвестируются и вместе с полученными от инвестирования доходами в дальнейшем используются для пенсионного обеспечения именно тех, кто осуществлял накопление.

3. Системам присущи разные институциональные формы. Формирование распределительной системы пенсионного обеспечения требует обязательного участия государства, которое использует аппарат принуждения для обеспечения собираемости пенсионных взносов. Соответственно, необходимо государственное управление распределительной пенсионной системой, а участие в ней обязательно для всех (по крайней мере, для большинства) работающих. Управление накопительной пенсионной системой может строиться как на государственной, так и на частной основе, поскольку уровень пенсий определяется реальными отчислениями участника. Соответственно, участие в накопительном пенсионном обеспечении может быть добровольным или обязательным, если встает вопрос о самостоятельном обеспечении пенсионерами собственной старости. При этом за государством в любом случае остаются функции контроля и регулирования сферы пенсионного обеспечения, поскольку конкурентные механизмы не в силах обеспечить достаточных гарантий надежности пенсионных фондов и отсутствия дискриминации потребителя.

4. Обе системы характеризуются элементами социального неравенства и нежелательными перераспределительными эффектами. Основная трудность состоит в том, что эти процессы в сфере пенсионного обеспечения носят неявный характер, и этим проблемам намеренно или неосознанно практически не уделяется внимания со стороны регулирующих органов.

Сравнение распределительной и накопительной пенсионных систем по ключевым признакам: рискам, эффективности, справедливости и др. приводится в табл. 1.

Таблица 1

Сравнительная характеристика распределительной и накопительной пенсионных систем по некоторым ключевым признакам

Признак	Распределительные пенсионные системы	Накопительные пенсионные системы
Формирование пенсионных резервов	Возможно формирование пенсионных резервов	Обязательно формирование пенсионных резервов
Использование актуарных расчетов	Актуарные расчеты при определении пенсий не используются	Как правило, используются актуарные расчеты
Государственное управление	Обязательное государственное управление	Государственное управление пенсионной системой возможно, но необязательно
Обязательное участие в пенсионной системе	Пенсионная система основывается на обязательном участии работников	Пенсионная система может строиться как на обязательном, так и на добровольном участии
Использование схем с установленными взносами или установленными выплатами	Как правило, используются пенсионные схемы с установленными выплатами	Могут использоваться схемы как с установленными выплатами, так и с

		установленными взносами, последние преобладают
Риски пенсионного обеспечения	Демографические риски, устойчивость системы определяется величиной коэффициента зависимости	Политические риски: Соблюдение условий пенсионного обеспечения зависит от политических решений Инвестиционные риски: риск неблагоприятных инвестиционных условий, неудачного выбора объектов вложений.
Эффективность пенсионного обеспечения	Норма отдачи от участия в пенсионном обеспечении на национальном уровне равна сумме темпов роста заработной платы и числа плательщиков	Норма отдачи от участия в пенсионном обеспечении определяется уровнем реальной ставки процента
Неравенство и дискриминация в пенсионном обеспечении	Пенсионная система характеризуется систематическими перераспределительными эффектами внутри поколения и между поколениями, связанными с функционированием пенсионных схем с установленными выплатами и использованием финансирования пенсий взносами работника, а также неоднородности экономических агентов	Пенсионная система характеризуется как случайными, так и систематическими эффектами, связанными с изменчивостью макроэкономических параметров, несовершенством рынка пенсионного страхования.

Различие между накопительными и распределительными пенсионными системами не ограничивается разными подходами к финансированию пенсионных платежей: в зависимости от принципов организации меняется институциональная форма системы пенсионного обеспечения, кроме того, различными оказываются экономические и политические последствия той или иной пенсионной системы.

Таблица 2

Классификация пенсионных систем

Классификационный признак	Тип пенсионной системы
Субъект осуществления пенсионного обеспечения	Государственная Корпоративная Индивидуальная
Форма	Накопительная Распределительная Смешанная
Наличие страхования	Страховые Нестраховые
Уровень охвата	Всеобщая Ограниченная
Метод финансирования	Нефондируемая

	Фондируемая Смешанная
Источники финансирования	Государственная Профессиональная Личная
Цели	Превышение уровня бедности Обеспечение адекватного существования
Институт социальной защиты	Модель Бевериджа Частно-корпоративная модель Модель Бисмарка

Рассмотрим дополнительные классификации пенсионных систем по основным признакам. Как видно из табл. 2, системы пенсионного обеспечения бывают следующие.

– государственная, когда пенсии платятся государством либо в виде прямых государственных выплат, либо через государственный пенсионный фонд;

– корпоративная, основным плательщиком при этом выступает предприятие в виде соответствующего профессионального или корпоративного пенсионного фонда;

– индивидуальная, пенсионное обеспечение осуществляется самим плательщиком за счет накопленных средств (например, в частном пенсионном фонде).

По наличию страхования, в соответствии с авторской классификацией, пенсионные системы подразделяются на два типа:

– страховые, когда основная роль по пенсионному обеспечению отводится страховой компании, то есть каждый будущий пенсионер заключает договор страхования пенсии со страховой компанией, а в последующем, по окончании трудоспособного возраста, получает страховое возмещение – пенсию. Ярким примером может служить пенсионная система Германии;

– нестраховые, когда главная роль в системе пенсионного обеспечения отводится пенсионному фонду.

В зависимости от уровня охвата различают всеобщее (универсальное) пенсионное обеспечение и ограниченное, распространяющееся только на рабочих по найму либо работающих с целью получения дохода. В первом случае все достигнувшие определенного законодательно определенного возраста и прожившие определенное количество лет автоматически обеспечиваются пенсиями, независимо от стажа и места работы. В этом случае, как правило, отсутствует обязанность граждан платить специальные пенсионные взносы. Однако в этом случае удовлетворяются лишь минимальные потребности пенсионеров. Обеспечить создание и функционирование такой системы пенсионного обеспечения, которой охватываются в принципе все жители страны, возможно только в рамках государственных программ. Примером могут служить пенсионные системы Дании, Канады, Новой Зеландии. При этом в отдельных странах, например, в Швейцарии, все население, независимо от того, работают ли они, обязаны платить определенные пенсионные взносы.

В большинстве стран обязательное участие в пенсионных системах предусматривается для всех работающих с целью получения дохода. В этих случаях пенсия начисляется только при наличии трудового стажа и регулярного отчисления взносов па пенсионное обеспечение. При этом делается различие между самозанятыми и работающими по найму. В основном пенсионное обеспечение охватывает работающих по найму.

В зависимости от метода финансирования выделяют три типа пенсионных систем:

- нефондируемая, предполагающая полное покрытие текущих расходов;
- фондируемая, в которой выплата пенсий осуществляется за счет резерва;
- смешанная, в которой используются как первый, так и второй методы финансирования пенсий.

Метод покрытия текущих расходов не предусматривает создания полномасштабного резерва. Взносы работодателя и наемных работников целиком идут на выплату пенсий, а избыточные денежные средства направляются в резерв, для выравнивания дальнейшего соотношения между взносами и выплатами и устранения возможных несоответствий.

Многие государственные системы пенсионного обеспечения в развитых странах и в ряде международных организаций являются нефондируемыми. Примером могут служить система пенсионного обеспечения государственных служащих в Австрии, Франции, Испании, в Мировом банке, Международном валютном фонде, Организации американских государств. Применение этого метода предопределяет низкие издержки на пенсионные выплаты в первые годы, а в последующем издержки все в большей степени перекладываются на работающих. Основным же недостатком этой системы является неуверенность в выплате пенсий в будущем из-за отсутствия резерва, и поэтому степень финансового обеспечения системы серьезно зависит от демографических факторов и, по мере старения населения, требует в последующем более высоких издержек.

Вторая из упомянутых систем – фондируемая – предполагает выплаты за счет резерва. Такой метод финансирования практически не применяется в производственных пенсионных фондах с групповым страхованием, он в большей степени применим при индивидуальном страховании пенсий за счет разового взноса или при покупке страховых аннуитетов. Метод предполагает полное предварительное финансирование пенсий и соответственно обеспечивает полную гарантию пенсионеру, однако его реализация связана с большими предварительными расходами. В основе этого метода лежит создание резервного фонда, который инвестируется на рынке капитала, а выплаты осуществляются за счет инвестиционных доходов. Фондируемая система предполагает достаточно высокий риск, связанный с экономико-политическим развитием страны в целом и, соответственно, с наличием рисков, складывающихся на рынке капиталов.

Наличие отмеченных недостатков обуславливает тенденции к формированию смешанных пенсионных систем. Смешанная пенсионная система, с одной стороны, предполагает выплату пенсий за счет текущих поступлений в пенсионный фонд, а с другой – формирование резерва, который размещается на финансовых рынках, а получаемые доходы используются для выплаты пенсий. При этом снижается риск инвестирования пенсионных средств, так как возможные потери могут быть покрыты за счет текущих выплат. С другой стороны, при изменившейся демографической ситуации резервный фонд поможет решить проблему возникшего дефицита.

В зависимости от источников финансирования пенсионного обеспечения можно выделить государственную, профессиональную и личную пенсионную систему. Наиболее ранней и, соответственно, распространенной выступает государственная пенсионная система, предполагающая в качестве своей основы выплату пенсий из государственного бюджета. Так как основными источниками бюджета являются налоги, и, в частности, подоходный налог, уплачиваемый работниками, то налоговые поступления и служат источником выплаты пенсий в государственной пенсионной системе.

Однако расходы государства в связи с развитием экономики способны увеличиваться более быстрыми темпами, чем доходы государственного бюджета, и государство вынуждено выбирать, какую из причитающихся ему бюджетных функций выполнять в первую очередь; при этом не всегда выплата пенсий может оказаться первоочередной. С другой стороны, растущая экономика обеспечивает рост текущих доходов, и, как следствие, уровня жизни, что должно отразиться и на размерах пенсии. В этих условиях государство должно выплачивать в виде пенсий все возрастающую сумму денежных средств, хотя бюджетные возможности (например, наблюдающийся в подавляющем

большинстве стран дефицит государственного бюджета) не всегда позволяют это сделать. Разрешением этого противоречия и стало появление других источников финансирования пенсионного обеспечения, в частности, использование средств корпораций.

Корпорации за счет собственных источников организуют корпоративное или профессиональное пенсионное обеспечение в виде создания корпоративных пенсионных фондов. Источниками таких фондов выступают как средства работодателей, так и самих работников, заинтересованных в получении более высокого дохода в старости. При этом, однако, не стоит забывать, что основная тяжесть при выплате корпоративных пенсий лежит на работодателях. Во многих странах соотношение взносов работодателей и работников в промышленности составляет 3:1, а в финансовой сфере груз пенсий практически полностью ложится на работодателя.

Подобная система пенсионного обеспечения продолжает развиваться во многих странах, но ей присущи довольно ощутимые недостатки. Во-первых, это определенный, фиксированный уровень пенсий, которые могут предоставить эти фонды, и размеры этих пенсий не всегда окажутся достаточными для отдельных видов граждан. Во-вторых, существует проблема «работы на одном месте», так как корпорации формируют пенсионный фонд для своих работников. Профессиональная пенсионная система подходит в большей степени людям, длительное время или постоянно работающим на одном месте, у тех же, кто часто меняет работу, размер пенсии окажется весьма низким. В настоящее время, чтобы в определенной степени нивелировать отмеченные недостатки, корпорации предлагают два вида пенсионного обеспечения: с фиксированными взносами и с фиксированными выплатами.

Необходимость непосредственного участия работников в формировании денежных средств для выплаты пенсий привела к возникновению третьей формы пенсионной системы в данной классификации – индивидуальной, или личной. Источниками выплаты пенсий в этой форме выступают личные накопления граждан «на старость», которые были сделаны ими в течение активной жизни на рынке финансового капитала. Иначе говоря, источниками пенсий становятся вклады населения в банках, страхование на случай выхода на пенсию и страхование «на дожитие» в страховых компаниях, вложения в ценные бумаги с целью их последующей продажи и получение стабильного текущего дохода. Подобная пенсионная система, как правило, является дополнительной, увеличивает размеры получаемого дохода в старости, но она в большей степени характерна и пригодна для людей со средним и высоким уровнем доходов, обладающих возможностью откладывать средства.

Применение на практике разных видов пенсионных систем зависит от постановки целей пенсионного обеспечения. Принято выделять две основные цели – превышение уровня бедности и обеспечение достойного уровня жизни. С течением времени цели, стоящие перед государственной пенсионной системой, подвергались многим изменениям. В период создания пенсионной системы главной целью было предотвращение бедности, но по мере развития на первый план вышла иная цель – обеспечение адекватных стандартов жизни лиц пожилого возраста, сопоставимых с уровнем заработков работающих членов общества.

Если первая цель могла быть достигнута при государственном пенсионном обеспечении, то вторая – обеспечение адекватного уровня социальной защиты – для большей части населения может быть достигнута лишь при введении дополнительного обеспечения. С другой стороны, цель сохранения приемлемых стандартов жизни в пожилом возрасте состоит в том, чтобы пенсии в государственных системах позволяли, насколько это возможно, сохранить уровень жизни, достигнутый в период трудовой деятельности. Эта цель в большей степени характерна сейчас для стран Центральной и Восточной Европы, так как в Западной Европе и США коэффициент замещения зарплаты пенсией гораздо

выше. Однако ее достижение требует существенных затрат, величина которых возрастает.

При установлении размеров пенсий по пенсионным системам, целью которых является сохранение достигнутых жизненных стандартов, продолжительность выплаты пенсии принципиально важной роли не играет. Так, в некоторых странах при определении размеров пенсии периоды, в течение которых пенсионные взносы не платились, все равно включаются в трудовой стаж. При определении размера пенсий в качестве базы для исчисления часто принимается не все время внесения уплаты, а только установленное число лет трудовой деятельности с наиболее высокими заработками.

Меры по реформированию пенсионных систем в последние годы были связаны с сокращением льгот. В результате связь между пенсией и взносами стала более тесной. Раньше пенсии индексировались в соответствии с ростом заработной платы, затем – в соответствии с инфляцией, а теперь – с ростом индекса нетто – заработной платы.

Пенсионные системы различаются также преобладанием того или иного института социальной защиты пенсионеров. В соответствии с этим принципом можно выделить три модели системы пенсионного обеспечения.

1.**Бевериджская модель социальной защиты модель** – модель, в основе финансового механизма которой лежит бюджетное финансирование социальной помощи, ориентированная на обеспечение граждан доходами на уровне прожиточного минимума. Для данной модели, которая получила широкое распространение в Великобритании, Австралии, Ирландии, Канаде и ряде стран Северной Европы, характерно использование принципов организации советской системы пенсионного обеспечения. Среди институтов социальной защиты населения главную роль играет государственное пенсионное обеспечение, финансируемое из бюджета, а остальные институты дополняют его. Положительная черта этой модели состоит в получении пенсионерами определенных социальных гарантий.

2. **Бисмарковская модель социальной защиты** – модель, в основе финансового механизма которой лежит социальное страхование, ориентированное на полную или частичную компенсацию утраченных заработков (в результате старости, временной или постоянной потери трудоспособности, безработицы).

Модель Бисмарка основана на институте обязательного социального страхования и строится на принципе обязательной солидарной взаимопомощи работодателей и работников по созданию страховых фондов, защищающих население от социальных рисков. В соответствии с этой моделью государство законодательно исключает из сферы своей компетенции, например, обязанность компенсации ущерба от производственных несчастных случаев и возлагает такую компенсацию на работодателей. Внутри юридически очерченных рамок и под контролем государственных органов конкретную работу ведут бесприбыльные корпорации (товарищества) «публичного права» (Германия, Австрия, Люксембург, Франция, Италия, Греция, Швейцария).

3.**Частно-корпоративная модель** – пенсионное обеспечение является преимущественно сферой коммерческой деятельности частных компаний. Здесь задействованы накопительные персонифицированные схемы сбора пенсионных взносов негосударственными пенсионными фондами и страховыми компаниями. Кроме взносов из доходов, источниками средств пенсионного обеспечения становятся предпринимательские доходы, проценты на капитал и рента. Эти специализированные корпорации в обязательном порядке инвестируют средства страхователей на национальных и международных финансовых рынках с тем, чтобы за счет полученных

доходов обеспечивать защиту данных средств от инфляции и обеспечивать более высокий темп роста сбережений. Основной принцип данной системы – эквивалентность страховых взносов и пенсионных выплат. В своей деятельности негосударственные пенсионные фонды руководствуются интересами надежности капиталовложений и ростом прибыли. Личное пенсионное страхование существует как мотивация сбережений на старость и сопряжено с ощутимым риском (США, страны Латинской Америки, Португалии, Бельгии, Нидерландов, Финляндии).

Таким образом, исходя из данной выше расширенной классификации пенсионных систем можно сделать вывод о том, что вид пенсионной системы в немалой степени зависит от экономических и политических факторов, преобладающих в определенное время в данной стране. Изменение соотношения этих факторов и экономических и социальных условий развития страны приводит к необходимости либо замены пенсионной системы, либо ее более или менее серьезного реформирования. Об этом свидетельствует исторический опыт развития пенсионных систем в различных странах мира.

С.З.Сейдахматова
ст. преподаватель,
Академия управления при Президенте Кыргызской Республики

НОВЫЙ ПОДХОД В УПРАВЛЕНИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

This article discusses the problem of municipal property management in the Kyrgyz Republic. The author also offers new approaches of combination the principles of economic efficiency and social responsibility of local governments based on the principles of good governance.

Право населения на местное самоуправление - это право низовых территориальных коллективов (местных сообществ) самостоятельно и независимо от государственных органов решать вопросы местного значения. Местное самоуправление является неотъемлемым атрибутом демократического государства.

С целью обеспечения самостоятельности местного самоуправления существует специальный субъект права – органы местного самоуправления, за которым государством признается «способность иметь, приобретать и реализовывать гражданские права и обязанности, нести гражданско-правовую ответственность»[1].

Самостоятельность местного самоуправления немыслима без его финансово-экономической основы - муниципальной собственности. В соответствие с Конституцией Кыргызской Республики и Законом «О муниципальной собственности» «…органы местного самоуправления, по своему усмотрению, могут приобретать, владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью, необходимой для решения вопросов местного значения»[2]. При реализации этих правомочий возникает множество проблем, связанных как с несовершенством действующего законодательства, так и с трудностями перехода от командно-административной к рыночной экономике.

Проблема управления муниципальной собственностью в нашей стране, как и в других странах с переходной экономикой, одна из самых актуальных.

Во-первых, потому что данная форма собственности «молода» и несет в себе множество неизученных вопросов по использованию и назначению как источника экономического развития населения. Муниципальная собственность в Кыргызстане начала свое функционирование после приобретения страной суверенитета в середине 90-х годов и была сформирована после делегирования государственных полномочий местным органам власти с целью решения социально-экономических вопросов населения.

Во-вторых, проблема неэффективного управления муниципальной собственностью обусловлена тем, что органы местной власти и органы местного самоуправления рассматривают муниципальную собственность в качестве объектов, главное назначение которых состоит в предоставлении социальных услуг, оплачиваемых не столько населением, сколько местными бюджетами, а не как источник дохода муниципальных образований, способный содействовать развитию территории.

Выделение муниципальной собственности в самостоятельную форму собственности обусловлено объективными потребностями общества в обособлении части ресурсов, имеющих как экономическую, так и социальную направленность. Муниципальная собственность всегда предстаёт в двух тесно взаимосвязанных проявлениях:

- как хозяйственно-имущественный (вещественный) комплекс;
- как экономический (стоимостной) комплекс.

Население ощущает результаты государственной политики и оценивает её сквозь призму удовлетворения своих жизненных нужд и интересов. Именно этим нуждам и

---

[1] ст.9, Закон КР от 13 января 2010г. №1 «О местном самоуправлении местно государственной администрации»

[2] ст.2, Закон КР от 15 июня 2009г. №182 «Закон о муниципальной собственности на имущество»

интересам местного сообщества и призвана служить муниципальная собственность. Поэтому, главным требованием к использованию муниципальной собственности при таком подходе является максимально сбалансированное сочетание принципов экономической эффективности и социальной ответственности органов местного самоуправления.

Сегодня современное состояние муниципальной собственности в республике не обеспечивает реализацию её как экономической основы местного самоуправления и характеризуется множеством отрицательных явлений:

- муниципальные предприятия в основном убыточны;
- муниципальные учреждения – высокозатратны;
- местные бюджеты в большинстве своём дотационные;
- обеспечение населения отдельными видами социальных услуг, как правило, ниже социальных стандартов.

Низкий уровень эффективности муниципальной собственности обусловлен неблагополучным состоянием местного самоуправления в целом. Собственность всегда выступает как объект управления, т.е. испытывает на себе определённое воздействие со стороны собственника и эффективность управления муниципальной собственностью направлено на достижение вышеуказанной пропорции между вещественным и стоимостным проявлениями собственности.

Ввиду вышесказанного, органам местного самоуправления, на наш взгляд, следует активнее применять новые подходы в управлении муниципальной собственностью. Это важно для эффективного использования муниципального имущества, для расширения самой экономической базы и предоставления социально-бытовых услуг населению.

Известно, что наличие сильной экономической базы не всегда дает гарантии населению в получении качественных услуг со стороны местного самоуправления и полного выполнения делегированных им функций, направленных на повышение социально-экономического благосостояния общества. Так, некоторые главы айыл окмоту (органы местного самоуправления) считают, «что нет необходимости устанавливать дополнительные виды имущества важнее эффективно использовать и управлять тем, что уже находится в муниципальной собственности»[3]. Иначе говоря, имеет место потребность в совершенствовании механизмов управления собственностью и внедрение новых подходов управления.

На сегодняшний день в Кыргызстане нет доверия со стороны населения властным структурам. Так например, международные организации совместно с независимыми компаниями («Эл-пикир», «TiRi», эксперты АУПКР) провели исследование о степени доверия населения органам МСУ, и о качестве предоставляемых услуг на местах. Результаты исследований показали:

- низкий уровень доверия, который влечет за собой низкую степень взаимоотношения власти на местах и населения;
- незаинтересованность населения в экономическом развитии территории;
- слабая доля участия сообществ и общественных организаций в процессе принятия решений;
- недовольство населения качеством предоставляемых услуг на местах и политикой местных органов власти.

Так, согласно данным опроса, только 38% местного населения Иссык-Кульской области, 45% Нарынскоой области, 51% Таласской области, 62% Ошской и Жалалабадской областей поддерживает и готово совместно работать с существующими органами власти[4].

Для усиления потенциала органов МСУ в управлении экономикой необходимо прежде всего укрепление финансово-экономической базы – муниципальной собственности, поскольку:

во-первых, муниципальная собственность принадлежит всему населению муниципального образования и служит удовлетворению его основных жизненных

[3] Э.Илибесова, «Эль-пикир», итоговый отчет «Исследование качества предоставляемых услуг МСУ», 2008г.

[4] Э.Илибесова, итоговый отчет «Исследование качества предоставляемых услуг МСУ»,«Эль-пикир», 2008г.

потребностей. Следовательно, необходимо ограничить возможность совершения органами местного самоуправления действий, влекущих банкротство муниципальных образований.

во-вторых, органы местного самоуправления являются не только субъектом хозяйствования, но и субъектом властных отношений. А это дает возможность органам местного самоуправления право принимать общеобязательные на территории муниципального образования решения, в том числе и такие, которые могут создать муниципальным предприятиям и организациям льготные условия деятельности по отношению к другим субъектам рыночных отношений или наоборот создать искусственные барьеры.

Как показывает мировой опыт, эффективная система управления муниципальной собственностью предполагает объединение усилий органов государственной власти, местного самоуправления и гражданского общества.

Каким образом возможна эффективная реализация прав собственности, основанная на принципах добросовестности управления. Нами предлагается модель взаимодействия органов власти и гражданского сообщества показанная на рис.1.

Особенностью данного подхода заключается в совершенствовании механизмов управления муниципальной собственностью, основанных на принципах добросовестности:

- этические нормы поведения (мораль, честность, благосклонность);
- доверие;
- соответствие слова и дела;
- компетентность (управление, следование закону, внедрение новых методов)

Рис.1 Модель взаимоотношений субъектов прав собственности.

Надо отметить, что на сегодняшний день имеются достаточно много примеров эффективного управления собственностью на местах, где активно учитывались принципы добросовестности. Согласно специалистам программы USIAD «ДеМСУ», опубликовавшим сборник по лучшей практике органов местного самоуправления в Кыргызской Республике все большее количество городов и айыл окмоту стараются

проводить открытые аукционные продажи, с участием внешних наблюдателей из числа населения и средств массовой информации. Что показывает о применении принципов доверия, и компетентности. Рассматривая пример города Кочкората, где как и в друугих городах и селах была проблема пассивного отношения к управлению муниципальными землями: торги не проводились, лишь осуществлялись прямые продажи, в аренде находилось не более 15% имеющихся земельных участков, учетом муниципальной собственности занималась бухгалтерия. Основной причиной было отсутствие инвентаризационной информации. Однако в 2007 году по инициативе главы города и совместно с международным проектом USAID «ДеМСУ» была организована полная инвентаризация муниципальных земель и создан Департамент муниципальной собственности. По истечении года работы было выявлено 302 свободных участка (от 200 кв.м до 11 га каждый) общей площадью 75,4 га. Благодаря ответственности, инициативе и добросовестного отношения к делу руководителей и сотрудников город Кочкората не только выявил дополнительные ресурсы для своего развития но и привлек жителей города к участию и совместному планированию дальнейшего развития территории. Таким примером является передача муниципального городского бассейна в частную собственность, что по высказываниям жителей было эффективным управленческим решением. Момбековский АО, Жалалбатской области стал первым муниципальным образованием, где в целях развития малого и среднего бизнеса, привлечения инвестиций, были организованы первые торги по предоставлению прав собственности на земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности. Права собственности предлагались на 12 участков общей площадью 1,2 га. В результате торгов Момбековский АО заработал в свой бюджет более миллиона сомов. Открытый аукцион превысил стартовую стоимость участков в 3 раза. Успешное проведение аукциона напрямую связано с подготовительными процедурами, включающие широкую информационную кампанию, активное участие депутатов местных кенешей, доверие население в прозрачность торгов, активное участие представителей местных кенешей, участие профессионального аукциониста.

Таким образом, внедрение принципов добросовестности в управленческую деятельность муниципалитетов позволяет эффективнее использовать имеющиеся ресурсы. В городах Каракол и Жалалабат, благодаря применениям принципов компетентности, доверия, соответствия слова и дела, в методах управления был отмечен рост доходов от муниципальной собственности за период с 2005 по 2007 года, с 1 млн. сомов до 12 млн. и с 86 тыс. сом до 3 млн. соответственно. И если органы МСУ на начальном этапе не до конца понимали назначение муниципальной собственности, то сегодня повсеместно наблюдается отношение к ней как к важному инструменту для оказания качественных социальных услуг своему населению, стимулирования местного экономического развития и получения доходов в местный бюджет[5].

Таким образом, исследование новых подходов и совершенствование процесса управления объектами муниципальной собственности имеет важное научно-практическое значение. Устойчивость в развитии муниципального образования невозможно без рационального и эффективного управления муниципальной собственностью.

Рассматривая содержание собственности, как экономической категории, необходимо исследовать, прежде всего, отношения по поводу собственности между субъектами управления. Как правильно отмечает Е.А. Суханов, «… управление, по сути, является функцией собственности, то есть одной из ее обязательных сторон. В любом случае основное управление осуществляет тот, кто является собственником средств производства»[6].

Чтобы иметь четкое представление взаимодействия всех субъектов, заинтересованных в реализации прав собственности, и дать оценку их деятельности

[5] Клэр Романик, Сабина Градваль Лучшая практика органов местного самоуправления в Кыргызской Республике в 3008 году. –Б. 2008.
[6] Суханов Е.А. Приобретение и прекращение права собственности // Хозяйство и право. 1998. N 6.

важно определить понятие – «управление». Как известно управление включает в себя следующие основные функции планирование, организация, мотивация и контроль. Для обеспечения эффективности управления муниципальной собственностью функции планирования и контроля являются определяющими результат. Для того что бы процесс контроля и планирования деятельности был эффективным используются индикаторы Как правильно отмечают авторы модульной программы по добросовестному управлению, «…важно определить индикаторы, которые будут ориентировать органы местной власти выполнять свои функции и действия на принципах добросовестности, обеспечивая высокое качество в предоставлении ключевых услуг посредством использования имущественного комплекса муниципалитета».[7]

Используя предложенную авторами методологию разработки индикаторов (Модульная программа по добросовестному управлению/ модуль 6. Рекомендуемые индикаторы добросовестного управления и качества услуг образования, здравоохранения, социальной защиты и водоснабжения/санитарии), нами сделана попытка разработки индикаторов мониторинга эффективного управления муниципальной собственностью. Для осуществления мониторинга процесса управления муниципальной собственностью и для усиления взаимоотношений населения и властных структур предлагаются следующие индикаторы оценки деятельности представителей органов власти.

Таблица 1. Индикаторы мониторинга эффективного управления собственностью.

Индикаторы	Ед.изм	Источник информации
Индикатор ресурсов (принцип этических норм, морали, справедливости)		
Доля местных жителей участвующих в торгах	%соотношения	ОМСУ, опрос
Доля продаж через аукционы от общего числа сделок	сом/%	ОМСУ
Доля прямых продаж от общего числа сделок	сом/%	ОМСУ
Доля объектов категории «В», «Б», «А» (если есть) от общего числа выставленных на продажу по конкурсу/без конкурса	% соотношения	ОМСУ
Доля объектов категории «В», «Б», «А» (если есть) от общего числа преданных в аренду по конкурсу/без конкурса	%соотношения	ОМСУ
Доля наблюдателей из населения, СМИ, общественных организациях, присутствующие на торгах	%соотношения	ОМСУ, опрос
Степень открытости информации	% рейтинга	Опрос
Индикатор процесса(принцип -доверие)		
Повышение ответственности в выполнении своих функций	% рейтинга	Опрос
Степень осведомленности населения по использованию вырученных средств	% соотношения	ОМСУ, опрос
Уровень вовлеченности населения в управление собственностью	% соотношения	ОМСУ, опрос
Степень открытости МСУ	% рейтинга	ОМСУ, опрос
Индикатор результатов (принцип - соответствия слова делу)		

[7] Базарбаева Р.Ш., Мурзаев С.К., Кудабаева Г.З., Мамытова А.О. Модульная программа по добросовестному управлению/ модуль 6. Рекомендуемые индикаторы добросовестного управления и качества услуг образования, здравоохранения, социальной защиты и водоснабжения/санитарии. Бишкек, 2010 г.

Уровень мониторинга, степень контроля переданных в аренду/продажу собственности	% рейтинга	ОМСУ, опрос
Использование вырученных средств по назначению	% рейтинга	ОМСУ, опрос
Доля населения получивших положительный эффект от сделок с собственностью	% рейтинга	ОМСУ, опрос
Доля населения, на котором сделка никак не отразилась	% рейтинга	ОМСУ, опрос
Индикатор воздействия (принцип –компетентности и следования закону)		
Уровень компетентности МСУ	% рейтинга	ОМСУ, опрос
Степень эффективного использования ресурсов	% рейтинга	ОМСУ, опрос
Степень увеличения доходной части бюджета	% рейтинга % соотношение	ОМСУ

*предлагаемые индикаторы разработаны автором на основе «Модульная программа по добросовестному управлению/ модуль 6. Рекомендуемые индикаторы добросовестного управления и качества услуг образования, здравоохранения, социальной защиты и водоснабжения/санитарии» Базарбаева Р.Ш., Мурзаев С.К., Кудабаева Г.З., Мамытова А.О. Бишкек, 2010 г.

В том случае, если работа органов государственной власти, органов местного самоуправления и депутатов местных кенешей будет основана на этих принципах, а гражданское сообщество совместно с депутатами местных кенешей будет принимать более активное участие в управлении собственностью и будет проводить оценку эффективности управления собственностью используя вышепредложенные индикаторы, то в этом случае можно надеяться на изменения в подходах по управлению собственностью и представления ее как экономической категории способной пиносить доход. Поскольку реальная степень участия населения в управлении отражает зрелость развития отношений собственности, на данном этапе особа важна роль населения в процессе планирования, реализации и мониторинга планов экономического развития территории с учетом основных принципов добросовестного управления. Государство, являясь одним их участником процесса развития отношений собственности должно активно использовать и внедрять принципы добросовестного управления. Причем на местном уровне процесс применения принципов добросовестного управления и соответствующих индикаторов может без особых усилии быть отслеженным всеми участниками и получателями благ данной местности (местным сообществом, депутатами местных кенешей, общественными организациями, СМИ, представителями местных гос.администраций).

По своей сути сам объект муниципальных отношений связан с теми интересами и противоречиями, которые несут в себе субъекты муниципальной собственности. Общий интерес всех участников этих отношений состоит в обеспечении развития собственной территории, и создании такой системы жизнеобеспечения, которая была бы направлена на удовлетворение общественных потребностей, ориентированных, на социальную, экономическую и политическую составляющую территории.

Список использованной литературы:

1. Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации». Бишкек, 10января 2010 г.

2. Закон Кыргызской Республики «О муниципальной собственности ». Бишкек, 15 июня 2009 г.
3. Базарбаева Р.Ш., Мурзаев С.К., Кудабаева Г.З., Мамытова А.О. Модульная программа по добросовестному управлению/ модуль 6. Рекомендуемые индикаторы добросовестного управления и качества услуг образования, здравоохранения, социальной защиты и водоснабжения/санитарии. Бишкек, 2010 г.
4. Зеркин Д., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. М. «МарТ», 2000 г.
5. Илибесова Э. Итоговый отчет НПО Эль-Пикир по исследованию качества предоставляемых услуг органами МСУ. Б., 2008 г.
6. Клэр Романик, Сабина Градваль Лучшая практика органов местного самоуправления вКыргызской Республике в 3008 году. –Б. 2008.
7. Суханов Е.А. Приобретение и прекращение права собственности /Хозяйство и право №1. Москва, 1998 г.

Т.А.Акеров
соискатель Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В СТАНОВЛЕНИИ И РАЗВИТИИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Formation, development and prospect management in small and medium businesses, particularly poorly developed in mountainous areas of Kyrgyzstan. They require more in-depth research, analysis, recommendations and decisions.

Становление, развитие и перспектива менеджмента в малом и среднем бизнесе особенно слабо развиты в условиях горных районов Кыргызстана. Они требуют более глубокого научного исследования, анализа, выработки рекомендаций и решений.

Кыргызстан с приобретением государственной независимости вступил в новую фазу своего политико-экономического развития. Благодаря своевременным экономическим реформам Кыргызстан стал лидирующим государством, проводившим структурные изменения на постсоветском пространстве. Они проводилась поэтапно:
– на первом этапе по всей республике появились новые формы производственных отношений. Разрушилась централизованная господствующая государственная система;
– на втором этапе экономической реформы страны необходимо было создать новые системы управления государством. При этом продолжалась программа приватизации, т.е. разгосударствление государственной собственности. В экономической политике республика постепенно переходила на новый путь рыночных отношений, государство стал регулирующим органом.

В условиях рыночной экономики особое значение приобретает развитие малого и среднего бизнеса. Он способствует созданию новых рабочих мест, восприимчивости экономики к техническому прогрессу, смягчению кризисных явлений, развитию конкуренции, структурной и технической модернизации в области экономики. Малые и средние предприятия (МСП) более динамично реагируют на рыночные изменения – гибкость и высокая приспособляемость являются их главными достоинствами. Поэтому частное предпринимательство, в том числе индивидуальное, малый и средний бизнес будут приоритетной сферой обеспечения устойчивого экономического роста, насыщения рынка товарами и услугами, создания новых рабочих мест и сокращения бедности.

Как свидетельствует опыт развитых стран мира, малое и среднее предпринимательство является не только фактором ускорения темпов экономического развития, но и важным условием повышения социально-политической стабильности. Предпринимательство обеспечивает прилив прямых инвестиций, соединяет процессы реорганизации и формирования республиканского рынка, углубляя рыночные отношения и обеспечивая здоровую конкуренцию.

Малый и средний бизнес в Кыргызстане ныне не просто звено и не какая-то часть общей экономики, а это главное и самое существенное ядро, из которого должна расти, расширяться и совершенствоваться вся система формирующихся рыночных отношений[1].

---

[1] Малый и средний бизнес в Кыргызстане: состояние, проблемы и перспективы /Фонд «Сорос-Кыргызстан». – Б., 2001.

Формирование, развитие и становление малого и среднего бизнеса в Кыргызской Республике как комплексное социально-экономическое развитие, осуществляется в сложных условиях становления рыночных отношений. Процесс развития предпринимательства имеет свои положительные и отрицательные моменты. Наибольшие трудности, которые особенно затрудняют этот процесс: несовершенная налоговая политика, слабое финансово-кредитное обеспечение, проблемы в государственной разрешительной системе, недостатки в информационном обеспечении, наличие слабого маркетинга, нехватка кадров, отвечающих современным требованиям, низкая культура в предпринимательской сфере в целом. Чтобы разрешить все эти барьеры, необходимо, прежде всего, государственное вмешательство в экономику, государственное регулирование.

Государственное вмешательство в экономику – это процесс необходимый. В условиях рыночной экономики роль и функции государства выражаются в регулирующих элементах, механизмах, принципах, подходах и т.д. Механизм государственного регулирования малого и среднего бизнеса – это совокупность форм и методов регулирования предпринимательства в условиях экономики республики. Как известно, государство несет расходы на жилищное строительство, социальный блок (образование, здравоохранение, наука, социальное страхование) и т.д. Вместе с тем, государство должно создавать условия и для развития малого и среднего бизнеса и, вообще, всего предпринимательского сектора.

К основным инструментам механизма государственного регулирования малого и среднего бизнеса следует отнести:
– административные;
– экономические;
– нормативно-правовые.

Административные, или, как правило, государственные меры направлены на прямое воздействие и выражаются в виде Указов Президента республики, Законов Кыргызской Республики, Постановлений Правительства страны, министерств, ведомств, госкомитетов и т.д.

Экономические инструменты механизма государственного регулирования малого и среднего бизнеса – это благоприятная налоговая, денежно-кредитная, таможенная и ценовая, инновационная и инвестиционная политика. Перечисленные инструменты, как правило, носят косвенный характер и направлены на стимулирование деятельности предпринимателей.

Что касается инструментов нормативно-правового воздействия, то сюда следует отнести все законы, подзаконные акты, инструкции и другое множество документов законодательного характера, регулирующих деятельность малого и среднего бизнеса, всей сферы предпринимательства.

Вышеизложенные инструменты механизма государственного регулирования позволяют определить методы регулирования малого и среднего бизнеса. Они сводятся, как известно, к двум направлениям:

– методу прямого государственного регулирования;
– методу косвенного регулирования.

Учитывая, что в Кыргызстане с течением времени управление экономикой страны становится все более сложным, возникла проблема воспитания высококвалифицированных управленцев нового поколения. А подготовка профессиональных менеджеров требует определенных усилий. Низкий

профессиональный уровень управления является одним из серьезных факторов, сдерживающих не только развитие малого и среднего бизнеса, но и всей предпринимательской деятельности нашей республики. Как хорошо известно из опыта развитых стран, прежде чем добиться значительных успехов в своей экономике, они начали подготовку высококвалифицированных менеджеров. Высокоразвитая страна Япония направляла своих работающих управленцев на предприятия США с тем, чтобы еще более поднять их квалификацию. Поэтому процесс подготовки высококвалифицированных менеджеров для экономики Кыргызской Республики – это процесс не одного дня. В Кыргызстане образована структура, которая целенаправленно готовит кадры для государственной и муниципальной службы. Очевидно, для республики необходимы и другие структуры, которые могли бы формировать класс высококвалифицированных менеджеров, способных управлять крупными отраслями, предприятиями, фирмами, АО и т.д., используя новейшие формы менеджмента.

Понятие менеджмента – это управление в условиях рыночных отношений и цивилизованного предпринимательства, что определяет специфику управления и требования, предъявляемые к менеджеру. А требования, которым должен соответствовать современный менеджер – это великолепное знание экономики, предпринимательская инициатива, наличие лидерских качеств, владение всеми видами современной информационной и прочей техники, отличное знание как государственного, так и других языков развитых стран[2].

Становление, развитие и перспектива менеджмента в малом и среднем бизнесе особенно слабо развиты в условиях горных районов Кыргызстана. Они требуют более глубокого научного исследования, анализа, выработки рекомендаций, решений. Социально-экономическая значимость проблемы создания эффективно функционирующего малого и среднего бизнеса в горных районах Кыргызской Республики, недостаточная степень ее теоретической изученности вызывают необходимость проводить глубокие исследования, поскольку в горных условиях сосредоточено большое количество населения с их небольшим крестьянским хозяйством.

Следует отметить, что переход на рыночный метод хозяйствования особенно негативно отразился на жизнедеятельности населения горных территорий Кыргызской Республики. Именно большой удельный вес бедности и безработицы наблюдается в селах, расположенных в высокогорных районах республики. Следовательно, роль государства во всесторонней поддержке горных территорий должна быть значительно усилена, а исследования в этом направлении должны быть приоритетными. Безусловно, работы по освоению горных территорий, развитию их экономического потенциала ведутся. Однако эти усилия пока недостаточны.

В перспективе освоение высокогорных районов, составляющих около 60 % территории Кыргызской Республики, позволит ускорить развитие малого и среднего бизнеса в области сельского хозяйства, туризма, горнодобывающей промышленности, энергетике, угольной промышленности и т.д.[3].

В настоящее время в стране возникла проблема внутренней и внешней миграции, населения из отдаленных высокогорных районов в перенаселенную Чуйскую долину, столицу республики, в страны ближнего и дальнего зарубежья. Как известно, миграция вызвана отсутствием рабочих мест и возможной сферы приложения труда на местах проживания. Организация и реализация эффективного менеджмента в малом и среднем

[2] Жума кызы Р. Проблемы и перспективы развития малого и среднего бизнеса в Иссык-Кульской области: Автореф. дисс. – Бишкек, 2008.

[3] Малое и среднее предпринимательство в Кыргызской Республике 1993-2003 гг. /Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. – Б., 2004.

бизнесе горных районов Кыргызстана могут стать мощным сдерживающим фактором миграции в целом по республике.

В настоящее время действуют различные международные проекты по поддержке становления и развития менеджмента малого и среднего бизнеса в горных районах Кыргызстана. В частности, в проекте «Тоо-айылы - Горная деревня», предусмотрено множество мероприятий, важнейшие из которых следующие:
– разработка научно-исследовательских, образовательных, проектно-конструкторских проектов и программ по нетрадиционным видам деятельности в высокогорных и отдаленных регионах;
– применение современных методов обучения, менеджмента и улучшения организации в вопросах финансово-экономического положения сообществ горных регионов Кыргызской Республики;
– создание бизнес-инкубаторов для жителей горных и высокогорных населенных пунктов;
– привлечение новых технологий в производстве и переработке продукции сельского хозяйства, в управлении и организации социальной жизни в горных и высокогорных районах республики с целью повышения уровня занятости населения[4].

В указанном проекте сформулированы необходимые и насущные мероприятия для развития горных территорий. Однако анализ показывает, что по субъективным и объективным причинам не все то, что запланировано, получает свою реализацию. Притом, что и проектов такого рода не так уж и много. Поэтому, чтобы поднять экономику горных районов Кыргызстана до соответствующего уровня, предстоит еще многое сделать, начиная от формирования реальных мероприятий, изыскания источников финансирования, организации современного менеджмента и его реализации.

В условиях горных территорий Кыргызской Республики можно и следует ускорять множество видов деятельности, начиная от сбора и переработки лекарственных трав и натуральных красителей, расширения яководства, форелеводства, пчеловодства, использования энергии малых рек, нетрадиционных методов энергообеспечения горных деревень, экотуризма и многого другого.

Как свидетельствует опыт развитых стран мира, малое и среднее предпринимательство является не только фактором ускорения темпов экономического развития, но и важным условием обеспечения социально-политической стабильности. Сегодня Кыргызстану социально-политическая стабильность крайне необходима. Не секрет, что две революции, произошедшие в нашей стране, отбросили экономику Кыргызстана на много лет назад. Поэтому обеспечение политической стабильности и в соответствие с ней и экономической – это задача на сегодня архиважная.

Для ускоренного развития малого и среднего бизнеса горных районов необходимы соответствующие инвестиции. А это, в свою очередь, возможно тогда, когда в стране обеспечена стабильность. Поэтому для эффективного развития малого и среднего предпринимательства в республике деятельность государства должна быть направлена на создание следующих условий:
– обеспечение прямого и косвенного государственного регулирования;
– корректировка работы органов власти с деятельностью частного бизнеса;
– регулирование в связи с негативными сбоями, имеющими место в рыночной экономике, своевременное вмешательство с использованием соответствующих механизмов планирования, координирования, контроля и т.д.;

---

[4] Малое и среднее предпринимательство в Кыргызской Республике – I полугодие» /Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. – Б., 2004.

– активная государственная поддержка малого предпринимательства за счет комплекса мер кредитного, налогового, ценового, инвестиционного, технологического, кадрового характера;
– организация и обеспечение сотрудничества государственного и негосударственного секторов;
– сочетание различных форм хозяйствования, обеспечение правовой базы их функционирования;
– предоставление всем хозяйствующим субъектам гарантии в сохранности их собственности;
– формирование современной рыночной инфраструктуры.

Основными функциями государства в развитии предпринимательства в целом являются обеспечение правового порядка и безопасности.

Правовой порядок включает в себя судебную систему, систему юстиции, прокуратуры и других правоохранительных органов и систему законодательства.

Государство не гарантирует идеальных законов, за качество законов отвечает избиратель-налогоплательщик, делегирующий в парламент своих ответственных представителей[5].

Формирование правовой среды решает многие проблемы развития поддержки малого и среднего предпринимательства, начиная с момента выбора форм собственности: организационно-правовой формы, регистрации, лицензирования предмета деятельности, и заканчивая процедурами разрешения партнерских споров, банкротства и прекращения деятельности. В то же время государство использует не только экономические (косвенные), но и прямые методы воздействия, определяя законодательными и нормативными актами обязанности и ответственность субъектов малого и среднего бизнеса перед партнерами, потребителями, бюджетами разных уровней.
В настоящее время недостаточны правовые гарантии предпринимательской деятельности. Для успешного развития малого и среднего бизнеса в горной местности в качестве основных барьеров, препятствующих развитию бизнеса, можно выделить следующие.

Прежде всего, безопасность, предотвращение насилия со стороны незаконопослушных сограждан, а также со стороны самих государственных служащих.

Современные государственные служащие практически некачественно выполняют свои функции. Можно отметить очереди в судах, затянутые сроки разбирательств, нехватку профессионального персонала в правоохранительных органах, служебное пренебрежение исполнительной власти и т.д. Эти проблемы создают колоссальные издержки, которые негативно отражаются на общественном мнении по отношению к государству.

Одним из основных направлений деятельности государства в развитии малого и среднего бизнеса в горной местности являются помощь жителям этих районов в создании конкурентоспособных малых хозяйств и их охрана от монополистов. Этого можно достичь путем не только предписаниями антимонопольных органов, но и возможностями государственных властей. На первых порах надо создавать благоприятные условия для начинающих новых малых и средних хозяйств, для активного вхождения их на рынок страны.

Таким образом, государственная поддержка, или государственное регулирование малого и среднего предпринимательства – это система мер законодательного, исполнительного и

[5] Жаворонов С.В. К проблеме дерегулирования российской экономики: Учебное пособие. – М., 2003. – С. 2.

контролирующего характера, целенаправленно воздействующая на координирующий процесс управления. Реализацию государственного регулирования осуществляет Правительство и правомочные государственные учреждения. Т.е., субъектами государственного регулирования малого и среднего бизнеса, а также всей экономики являются:
– органы законодательной власти;
– органы исполнительной власти;
– министерства;
– агентства;
– региональные и муниципальные органы;
– областные и районные государственные администрации;
– ассоциации товаропроизводителей;
– частные коммерческие структуры.

Следовательно, возможности для реализации государственной поддержки горных, особенно отдаленных территорий, имеются. Поэтому государство должно всячески поддерживать и вести политику в области становления, развития малого и среднего бизнеса в горных районах Кыргызстана.

Список использованной литературы

1. Малый и средний бизнес в Кыргызстане: состояние, проблемы и перспективы /Фонд «Сорос-Кыргызстан». – Бишкек, 2001.
2. Жума кызы Р. Проблемы и перспективы развития малого и среднего бизнеса в Иссык-Кульской области: Автореф. дисс. – Бишкек, 2008.
3. Малое и среднее предпринимательство в Кыргызской Республике 1993-2003гг. /Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. – Бишкек, 2004.
4. Малое и среднее предпринимательство в Кыргызской Республике – I полугодие /Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. – Бишкек, 2004.
5. Жаворонов С.В. К проблеме дерегулирования российской экономики: Учебное пособие. – М., 2003. – С. 2.

А.Б.Элебаева
аспирантка Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

СУЩНОСТЬ БАНКОВСКИХ КРИЗИСОВ И ОБЪЕКТИВНАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ АНТИКРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ

The essence of bank crises, a principal cause of bank crises occurrence, their classification is considered in the article. And also the necessity of bank crises management is proved.

Проблематика банковского кризиса привлекает все большее внимание научного сообщества. Неоспоримый жизненный факт заключается в том, что банковская система является первоосновой любой экономики. Без здоровой банковской системы не будет и роста экономики, в которой все процессы тяготеют к цикличности.

Стабильность функционирования, понимаемая как отсутствие кризисов, является едва ли не главным требованием общества к банковской системе, отличающим ее от любой другой отрасли экономики.

Возникновение банковского кризиса ставит под угрозу нормальное функционирование экономики, парализует не только экономическую жизнь, но и взаимоотношения в основополагающих сферах человеческого жизнеобеспечения, угрожая безопасности и стабильности государства. Поэтому диагностика и предупреждение банковских кризисов должны стать стратегически важными направлениями в программах и прогнозах экономического развития. Кризисы дестабилизируют банковскую систему и экономику страны в целом, поэтому построение устойчивой модели банковской системы предоставляет возможность преодолевать финансовые и экономические кризисы, обеспечивая надежное функционирование экономической и финансовой сферы государства.

Традиционно под понятием «банковский кризис» понимается устойчивая неспособность значительного числа банков выполнять свои обязательства перед контрагентами и клиентами, которая выражается в нарушении условий расчетно-кассового обслуживания, обязательств перед вкладчиками, держателями банковских обязательств, в банкротстве и ликвидации банковских учреждений.

Имеющаяся статистика позволяет говорить о том, что кризисы происходили как в развитых государствах, так и в государствах с переходной экономикой. При этом глобальные и локальные причины кризисных явлений в банковской сфере широко варьировались. Тем не менее, легко обнаружить некоторые их общие признаки и предпосылки. В качестве таковых могут выступать:

– макроэкономическая нестабильность, нестабильность фискальной политики государства;

– финансовая либерализация. Кризисы часто наблюдаются в период быстрой финансовой либерализации в странах со слабым наблюдением и регулированием или при прямом вмешательстве власти в кредитный процесс;

– рискованное ведение банковского бизнеса. В силу чрезмерно оптимистичного прогноза, вызванного предшествующими продолжительным ростом и стабильностью, банки проводят агрессивную кредитную политику, вследствие чего их дебиторская задолженность растет чрезвычайно быстрыми темпами. Бум банковского кредитования часто заканчивается кризисом;

– низкая капитализация банковской системы;

– слабый контроль и неадекватный надзор со стороны государства и центральных банков, а также запаздывание с созданием институтов, играющих роль финансовых стабилизаторов (прежде всего системы страхования депозитов и кредитных бюро);

– чрезмерная концентрация займов в каком-либо секторе экономики;

– увеличение доли невозвратных кредитов (так называемых плохих долгов в банковской системе)[1].

Как отмечают исследователи, банковские кризисы, обусловленные внутренними проблемами, менее отрицательно влияют на экономику и являются менее продолжительными, чем банковские кризисы, связанные с внешними проблемами (например, с кризисом платежного баланса). Эффект достаточно быстрого смягчения кризисов, возникающий после успешных попыток стабилизации, заложен в самом механизме развития кризиса в период дефляции; какое-то время спустя, после резкого сжатия в период инфляции, происходит восстановление спроса на услуги банков, нередко подкрепляемое притоком внешнего финансирования.

Главная проблема банковских кризисов заключается в том, что они дорого обходятся государству и весьма негативно сказываются на экономической активности. Исследования показывают, что на восстановление финансовой системы после банковских кризисов национальные правительства вынуждены тратить в среднем 13 % ВВП и более.

В мировой практике банковские кризисы можно классифицировать по двум категориям: микроэкономические (или «плохой» банковский бизнес) и макроэкономические (или ухудшившаяся («плохая») бизнес-среда).

«Плохой» банковский бизнес. Банковские кризисы довольно часто возникают в результате неправильного ведения банковского бизнеса: непродуманной и неосторожной кредитной политики, принятия чрезмерных рисков, плохого организационного управления, отсутствия или недостаточности внутреннего контроля, акцента на увеличение рыночной доли организации, а не на прибыльность, а также просчетов в валютной политике и несовпадения требований и обязательств по срокам в самих банках или у их заемщиков. Перечисленные факторы усугубляются, если банковские менеджеры несут незначительную личную ответственность за риски, которые они принимают. Яркими примерами в этом смысле являются кризисы в США (1984-1991 гг.), Швеции (1990-1993 гг.), Финляндии (1991-1994 гг.) и Франции (1991-1998 гг.). В этих случаях банкротство ограниченного числа банков не распространялось на всю финансовую систему и не вызвало крупномасштабного макроэкономического спада.

«Плохая» банковская деятельность может только получать дополнительные стимулы в случае отсутствия разумной законодательной и контрольной базы, а также соответствующей рыночной дисциплины.

- Слабый контроль за деятельностью финансовых учреждений может выражаться в следующем: политика концентрированного кредитования, непродуманное составление кредитного или инвестиционного портфелей, недостаточный уровень оценки кредитов, что приводит к переоценке прибылей банка и его капитала, некомпетентность руководства и т.д. Также контроль банковской деятельности может столкнуться с проблемой отсутствия системы управления, а также нехватки квалифицированного персонала, который может быть недостаточно мотивирован (в материальном плане включительно).
- Недостаточный уровень прозрачности финансовой отчетности, невысокий уровень бухгалтерского и аудиторского контроля означает, что рынок – т.е. кредиторы

[1] Цициев М. //Бюджет. – 2007. – № 6.

банка – не будут иметь достоверной информации для того, чтобы установить дисциплину среди владельцев банка.

- Рыночные силы сталкиваются с проблемами, которые связаны с несовершенством основных принципов работы с проблемными банками. Сюда входят слабость законодательной, юридической и институциональной основ взаимодействия с банками и компаниями, которые стоят на грани банкротства. Ожидания того, что вкладчики и кредиторы придут на помощь, могут обратить вспять любую реформаторскую политику.

Ухудшившаяся («плохая») бизнес-среда. Кризисы могут быть вызваны макроэкономическими причинами, которые фактически не имеют ничего общего с банковской системой. Даже высокоорганизованные банковские системы, которые функционируют в рамках строгого и эффективного законодательства, могут пострадать в нестабильных макроэкономических условиях или ввиду непродуманного экономического курса государства. Макроэкономические трудности могут быть связаны со следующими моментами: бум кредитования, который в какой-то степени вызван слишком большими по объемам инвестициями или изменениями в налоговом законодательстве; бурное развитие «мыльных пузырей» в сфере недвижимости и ценных бумаг, которые затем прекращают свою деятельность; замедление экономического роста и снижение объемов экспортных операций, или потеря рынков экспорта; избыточная производственная мощность/снижение прибыльности в реальном секторе экономики; снижение уровня общих инвестиций; рост дефицита бюджета и текущего платежного баланса; снижение возможностей обслуживания государственного долга; резкие изменения курса валют и процентных ставок и т.д. Не все эти факторы подконтрольны правительствам, однако руководители государств должны быть готовы к принятию такой макроэкономической политики, которая бы учитывала слабость банковской системы конкретного государства[2].

Кроме двух основных типов банковских кризисов можно выделить ряд более конкретных форм их проявления.

Латентный кризис представляет собой ситуацию, когда значительная часть банковских институтов несостоятельна, но продолжает функционировать.

Открытая форма кризиса – банковские банкротства, которым до Великой депрессии предшествовали банковские паники, выражавшиеся в массовых изъятиях вкладов из банков. При открытой форме кризиса несостоятельность выражается в прекращении банками выдачи депозитов по требованию вкладчиков. Прекращение платежей по вкладам большим числом банков – наиболее явное проявление открытого системного кризиса.

Системный банковский кризис означает несостоятельность большей части банковской системы. Под несостоятельностью понимается неспособность банка выполнять условия контракта, заключенного с вкладчиками в силу невыполнения обязательства заемщиками банка, контракта с банком, либо в результате обесценивания банковских активов.

Основными внешними и внутренними факторами, вызывающими кризис, могут быть:

- **Общеэкономические факторы:** спад объемов национального дохода и ВВП, увеличение объемов денежной массы в обращении, снижение уровня реальных доходов населения, ухудшение состояния государственного долга, рост безработицы, состояние платежного баланса, невыполнение государством своих обязательств по погашению долгов.
- **Рыночные факторы:** снижение емкости и ликвидности межбанковского рынка, снижение емкости и нестабильность валютного рынка, большой разброс и колебания

[2] Представитель МВФ Стефан Ингвес, http://news.finance.ua/ru/orgsrc/~/2/1/192/34324

рыночных курсов, рост и высокий уровень процентных ставок, непредсказуемые колебания кривой доходности, большой разброс и резкие колебания процентных ставок, нестабильность фондового рынка, усиление монополизма на рынке, нестабильность или кризис на финансовых рынках стратегических партнеров, обвал основных индексов на мировых финансовых рынках.

- **Производственные факторы:** неэффективный менеджмент, отсутствие системы ограничений для персонала или недостаточный контроль над их соблюдением, неправильная ценовая и маркетинговая политика, неконкурентная позиция банка в области предлагаемых банковских продуктов, низкий уровень развития технологий (в особенности информационных), эксплуатация устаревшего оборудования, несоответствие организационной структуры поставленным целям, ее инерционность, неэффективность логистики, несоответствие уровня квалификации персонала (в том числе руководства) требованиям изменившегося рынка, увольнение ключевых сотрудников, утечка конфиденциальной информации о деятельности банка и его клиентах, нарушение нормативных актов или договорных обязательств, повлекшее за собой применение штрафных санкций, высокий операционный риск, вследствие возможности злоупотреблений на местах, ухудшение имиджа банка, потеря доверия клиентов.
- **Финансовые факторы:** отрицательная рентабельность капитала и активов, убыточная деятельность, отрицательный разрыв ликвидности на протяжении длительного периода, плохая структура кредитного портфеля (доля пролонгированных и просроченных кредитов превышает 20 %, доля бланковых – 7 %), рост суммы начисленных, но не полученных процентов, высокая доля дебиторской задолженности, недостаточность капитала, рост иммобилизированных и неликвидных активов, превышение пассивов над активами, неоправданно высокий уровень валютного риска, в особенности по спекулятивным операциям, высокий уровень риска потерь при торговых и инвестиционных операциях на фондовом рынке.
- **Прочие факторы:** политические факторы, стихийные бедствия и другие форс-мажорные факторы.

Особенности и признаки повторяющихся в истории банковского дела кризисов, а также мировая практика развитых и развивающихся стран по борьбе с их последствиями довольно убедительно определяют роль управления как основного элемента всех банковских кризисов, как потенциального источника убытков и экономических перекосов. В кризисной ситуации даже хорошие банкиры часто оказываются плохими менеджерами, что усугубляет возникшие проблемы.

Проблема банковского менеджмента в Кыргызстане, появившаяся с ростом банков, относится к числу наименее решенных. Пока еще каждый банкир строит менеджмент в своем банке, опираясь не на систему общепринятых ценностей и представлений, а лишь на свое индивидуальное восприятие действительности. Вместе с тем, очевидно, что на смену этапу интуитивного управления коммерческими банками должно прийти управление, базирующееся на современной научной методологии. Чтобы сделать процесс управления банком как сложной социально-экономической системой действительно активным, необходим ряд условий. Прежде всего, руководители банков должны понять истинные причины своих неудач, обусловленных недостатками управления. Затем необходимо осознать реальные возможности качественного совершенствования используемой системы управления. Банковский менеджмент понимается упрощенно, зачастую его ставят в один ряд с производственным менеджментом, не учитывая его специфики.

Общеизвестно, что в проблемах отдельных банков и в кризисах банковской системы повинны плохое управление и неэффективный надзор. Но эти же факторы являются важным элементом кризисов, поражающих экономическую систему в целом. Такие кризисы могут быть вызваны экономическими сдвигами, неудовлетворительной

денежной или валютной политикой государства, но также внезапной дезорганизацией управления. В тяжелые ситуации попадают и плохие, и хорошие банки, однако сильный менеджмент помогает банкам выжить и сохранить финансовое здоровье. Напротив, плохое управление углубляет кризис, умножает убытки, способствует неправильному размещению ресурсов и (через высокие процентные ставки) усиливает инфляцию. Поэтому одни только макроэкономические меры без одновременного лечения институциональной стороны кризисов могут оказаться неэффективными и даже вредными.

Банковский надзор рассматривается как ключевой элемент предупреждения или ограничения ущерба от плохого управления. Под термином "надзор" в данном случае понимается регулирование, контроль и оздоровительные меры (от обычных мер до реорганизации финансовых институтов). При хорошем регулировании, контроле, действенных оздоровительных мерах слабый менеджмент имеет шансы на улучшение, а хороший менеджмент наверняка останется таковым. Ухудшение финансового положения банка – часто самоускоряющийся процесс. Поэтому чем раньше приняты оздоровительные меры, тем лучше.

Международный опыт свидетельствует, что на устойчивость банковской системы влияет ее открытость, обеспечивающая обратную связь коммерческих банков с рынком. Такая связь активизирует функционирование рыночных механизмов, что находит отражение в постоянном совершенствовании политики управления банком, мер внутреннего контроля уже на ранних этапах возникновения тех или иных проблем.

Банковский **менеджмент** – это комплексная программа, обеспечивающая снижение последствий реализации рисков при наихудшем сценарии развития событий в условиях глубокой экономической рецессии[3].

Банковский менеджмент – совершенно самостоятельная сфера банковской деятельности, цель которой – снижение последствий кризиса, а не исключение его причин.

Взаимосвязанными элементами банковского менеджмента являются цели, принципы, функции, критерии, организационно-правовые, финансово-экономические и методические средства. Все они включены в обеспечивающую и функциональную части системы управления рисками. Обеспечивающая часть состоит из подсистем организационного, методического, нормативного и правового обеспечения. Функциональная часть объединяет функции управления кризисными ситуациями и представляет собой комплекс экономических и организационных методов, обеспечивающих решение задач диагностики финансового состояния банка, контроля и своевременного предупреждения и предотвращения приближающихся кризисных ситуаций, финансового оздоровления и преодоления состояния неплатежеспособности.

Основными задачами процесса **диагностики** кризисных ситуаций и состояния банкротства являются анализ финансового состояния банка и его прогноз на предстоящий период, своевременное обнаружение причин и основных факторов, способствующих развитию кризисных ситуаций, мониторинг внешней и внутренней среды банка и прогноз ее развития.

В целях своевременной диагностики банковского кризиса прежде всего осуществляется **мониторинг** внешних и внутренних условий деятельности банка (выявление, анализ и прогнозирование). С этой целью осуществляются сбор и обработка информации, формирование и накопление баз данных, анализ информации, оценка факторов кризиса.

[3] Алексей Ковалев, журнал « 11-2007», У. 14 марта 2008

При этом необходимо уделить особое внимание быстроте, полноте, корректности проведенной работы.

Также для диагностики потенциальных кризисов следует провести **экспертную оценку** некоторых характерных показателей. Экспертный анализ можно расширить в зависимости от конкретной ситуации и других факторов, весомых с точки зрения риска. При анализе кризисных явлений характерными являются финансово-экономические показатели, оценка действий руководства и сотрудников, другие показатели. Результаты экспертного оценивания оформляются в виде аналитической записки, справки, прогноза или рекомендаций. На следующем этапе эти материалы могут использоваться в качестве исходных данных для выработки стратегии преодоления кризиса.

Обобщая вышеизложенное, еще раз отметим, что для того, чтобы банковский капитал превратился в мощный стимул экономического роста и для повышения уровня его устойчивости, необходимо существенно повысить эффективность его использования как инвестиционного ресурса. В решении этой непростой задачи ведущая роль принадлежит менеджменту. Мировой опыт показывает, что наивысшие экономические и финансовые показатели имеют корпорации с высоким уровнем организации и управления. Сегодня качество менеджмента – главный фактор, определяющий конкурентоспособность фирмы, отрасли, страны[4].

Эффективность управления имеет фундаментальное значение для любого субъекта экономики, но особенно велика ее роль в механизме функционирования коммерческих банков. Важная особенность банковского бизнеса состоит в том, что здесь очень высока степень риска, поэтому любая управленческая ошибка неизбежно ведет к потере ликвидности, платежеспособности, а в конечном счете – к банкротству.

Между тем такие важные составляющие банковского менеджмента, как бизнес-планирование, маркетинг, организационная структура, аудит, соблюдение обязательных нормативов, использование передовых технологий и научных принципов управления персоналом, для многих банков еще не стали нормой жизни. В большинстве случаев низкий уровень управления является главной причиной их кризисного состояния.

Список использованной литературы

1. Ларионова И.В. Стабильность банковской системы в условиях переходной экономики: Диссертация. – М., 2001.
2. Фетисов Г.Г. Устойчивость банковской системы: Учеб. пособие. – М., 2002.
3. Астапович А.З., Белянова Е.В., Мягков Е.Б. Международный опыт реструктуризации банковских систем. – М.: Бюро экономического анализа, 1998.
4. Журнал «Бюджет». – 2007. – № 6..
5. www.fsa.kg
6. www.tazar.kg
7. www.for.kg
8. www.bankir.ru
9. www.news.finance.ua
10. www.library.som.pu.ru

[4] Астапович А.З., Белянова Е.В., Мягков Е.Б. Международный опыт реструктуризации банковских систем. – М.: Бюро экономического анализа. 1998. С. 27.

З.Дж.Мендикулова
соискатель Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА РАЗВИТИЯ КООПЕРАТИВОВ В КЫРГЫЗСТАНЕ

The article deals with governmental supporting for development of cooperatives in Kyrgyzstan. Background for formation of new cooperatives was changing of ownership forms in agriculture during implementation of Land and Agrarian reform. In the sequel, government adopts quite number normative and legal documents which provided activity of cooperatives

Развитие сельскохозяйственных кооперативов в Кыргызстане в постсоветский период невозможно без государственной поддержки. И приоритетным направлением государственной поддержки является создание нормативно-правовой базы деятельности кооперативов.

Становление сельскохозяйственных кооперативов в Кыргызстане было положено началом расформирования колхозов и совхозов и проведения земельной и аграрной реформы в 1991 году. В этот период были приняты законы «О земельной реформе» (1991 г.), «О крестьянском хозяйстве» (1991 г.), «О местном самоуправлении» (1991 г.), «О Земельном кодексе» (1991 г.). В них впервые были определены важнейшие принципы преобразования аграрных отношений путем перехода на различные формы собственности и многоукладности хозяйствования, реорганизации колхозов и совхозов, приватизации их имущества и формирования крестьянских (фермерских) хозяйств.

Позже Указом Президента Кыргызской Республики от 13 января 1992 года «Об особенностях разгосударствления и приватизации совхозов» была принята Правительственная программа приватизации на селе на 1992-1994 годы, в которой предусматривались механизмы создания на их базе кооперативов, малых сельхозпредприятий, крестьянских хозяйств и т.д. С принятием Указа Президента "О мерах по дальнейшему осуществлению земельной и аграрной реформы" (от 10.12.1992 года) началась добровольная реорганизация низкорентабельных сельскохозяйственных предприятий. На базе убыточных колхозов и совхозов стали создаваться сельскохозяйственные кооперативы с проведением мероприятий по приватизации государственной собственности и передачей имущественного комплекса, включая землю, трудовому коллективу.

В этот период сельскохозяйственные кооперативы развивались по двум направлениям. В первом направлении сельскохозяйственные кооперативы были организованы на базе бывших колхозов и государственных хозяйств по производству и реализации сельскохозяйственной продукции на рынке. Во втором направлении сельскохозяйственные кооперативы были организованы на базе реформированных предприятий, обслуживающих сельское хозяйство: переработка, хранение и реализация произведенной продукции и т.д. Были созданы кооперативы в молочной и масложировой отрасли, мукомольной, плодоовощной, мясной, рыбной и других отраслях. Процесс создания сельскохозяйственных кооперативов на селе приобретал определенный размах, и в дальнейшем предполагалось его интенсивное развитие с использованием свободных ресурсов крепких крестьянских (фермерских) хозяйств.

Деятельность кооперативов, созданных на базе реформированных организаций и предприятий, была связана с объективными трудностями. Трансформационный спад производства валовой продукции сельского хозяйства, который наблюдался в первой половине 90-х годов, поставил кооперативы, созданные на базе бывших колхозов, совхозов и предприятий, обслуживавших сельское хозяйство, в очень тяжелое

положение. Производство валовой продукции сельского хозяйства начало неуклонно падать. Если в 1991 году оно составляло 40557,1 млн сом., то в 1995 году оно упало до 27611,5 млн сом. Кооперативы не справлялись с задачами, возложенными на них не только по производственным вопросам, но и не обеспечивали членов кооператива материальными и другими потребностями (зарплата, трудодни и т.д.), что приводило к массовому выходу фермеров из кооперативов. Кооперативы стали ликвидироваться. На их месте возникали индивидуальные мелкие фермерские хозяйства или объединенные крестьянские (фермерские) хозяйства. Так, например, если на 1 января 1993 года в республике было создано 125 сельскохозяйственных кооперативов, то в 1996 году их было уже 631, а в 1997 году число сельскохозяйственных кооперативов достигло 639. Но уже в 1998 году количество сельхозкооперативов уменьшилось до 318[1].

В последующий период основные направления аграрной политики были уточнены постановлениями Правительства Кыргызской Республики «О состоянии сельскохозяйственного производства Кыргызской Республики и мерах по стабилизации» (2 марта 1994 г.), «О первоочередных мерах по углублению земельной и аграрной реформы (25 марта 1994 г.), «О ходе проведения и углубления земельной и аграрной реформы» (1997 год). В них предусматривалось наделение сельских жителей земельными долями. Став владельцами земли, они имели право обменивать, продавать, передавать по наследству, сдавать в залог и в аренду земельный участок. Срок землепользования был определен тогда на 99 лет. Следующий указ Президента Кыргызской Республики от 1994 года "О мерах по углублению земельной и аграрной реформы в Кыргызской Республике" положил начало углублению земельной и аграрной реформы. Правительство Кыргызской Республики утвердило Положение о порядке определения земельной доли граждан и выдачи свидетельства на право пользования земельной долей и Положение о преобразовании (реорганизации) сельскохозяйственных предприятий.

Согласно Закону Кыргызской Республики "О кооперации" (1996 г.) сельскохозяйственные кооперативы могли быть созданы в следующих основных видах: 1) кооператив по производству сельскохозяйственной продукции; 2) перерабатывающий кооператив; 3) сбытовой кооператив; 4) обслуживающий кооператив; 5) снабженческий кооператив. Кооператив мог быть также образован для выполнения всех перечисленных выше функций.

Закон "О государственной регистрации юридических лиц", принятый в 1998 г. (ст. 15), и Положение о порядке регистрации юридических лиц, филиалов и представительств органами Министерства юстиции Кыргызской Республики (раздел 6) регламентировали порядок регистрации кооперативов и перерегистрации кооперативов и пакет необходимых документов и процедур. Кооператив становился юридическим лицом с момента государственной регистрации (ст. 10, п.2). Поскольку сельскохозяйственный кооператив имеет статус юридического лица, то в соответствии со статьей 83 Гражданского Кодекса Кыргызской Республики он отвечает по своим обязательствам, приобретает и осуществляет имущественные и личные неимущественные права и обязанности, имеет самостоятельный баланс. Что касается налоговых последствий, которые будут иметь место при осуществлении деятельности сельскохозяйственных кооперативов, то в этом случае налогообложение ничем не отличается от налогообложения, имеющего место применительно к операциям любого юридического лица.

Кроме того, в 1998 году в результате всенародного референдума было внесено изменение в Конституцию Кыргызской Республики, которым была признана наряду с государственной и коммунальной собственностью и частная собственность на землю. Последующий закон Кыргызской Республики "О введении в действие Земельного

[1] Орузбаев А., Кубаев Б., Джумакова А. Формирование и развитие многоукладной экономики на селе в условиях перехода к рынку. – Б., 2000. – С. 65.

кодекса Кыргызской Республики", принятый в 1999 году, признал право частной собственности на земельные участки за гражданами Кыргызской Республики, получившими их в установленном порядке до введения в действие Земельного кодекса.

В результате завершения первых двух этапов земельной и аграрной реформы были введены элементы рыночных отношений в сферу производства, реализации, переработки сельскохозяйственной продукции; полностью распределены земельные и имущественные паи; введена частная собственность на землю как основное средство производства. Сельские жители, кто на это имел право, получили свою земельную долю и занимались ее обработкой. В ходе проведения земельной и аграрной реформы в тот период, вместо бывших коллективных хозяйств, было создано более 286 тыс. крестьянских (фермерских) хозяйств, кооперативов и объединений. Им было передано в частную собственность более 77 процентов всех земель[2]. Ключевым результатом аграрной и земельной реформы явилось формирование самостоятельного сельского товаропроизводителя, который обладал собственностью, имел личный стимул в конечных результатах своего труда. Большое значение имело Постановление Правительства КР от 27 июля 2000 года № 459 "О внедрении элементов корпоративного управления в хозяйствующих субъектах, функционирующих в сельском хозяйстве". В нем был одобрен и рекомендован Типовой устав хозяйствующим субъектам, функционирующим в сельском хозяйстве.

С этого момента количество крестьянских (фермерских) хозяйств и хозяйств индивидуальных предпринимателей неуклонно росло. Если в 1999 году их было 60111, в 2003 году – 255882, то к 2007 году их количество возросло до 323555. Очень показательны в этом плане данные посевных площадей сельскохозяйственных культур по категориям хозяйств. Например, посевные площади государственных хозяйств сократились с 72,3 тысяч га в 1999 году до 17,8 тысяч га в 2003 году. Это же коснулось и коллективных хозяйств: если в 1999 году посевные площади составляли 362,0 тысячи га, то в 2003 году – 118,0 тысяч га. Что касается крестьянских (фермерских) хозяйств, посевные площади с 606,1 тысяч га в 1999 году выросли в 2003 году до 868,0 тысяч га[3]. Таким образом, рост индивидуальных фермерских хозяйств создал необходимые экономические условия для перехода к более интенсивному и современному методу хозяйствования. И это проявилось в новой волне образования кооперативов с конца прошлого и начала нынешнего столетия.

Однако на сегодняшний день сельскохозяйственное производство продолжает оставаться мелкотоварным. У значительного количества индивидуальных фермерских хозяйств размеры земельных наделов настолько малы, что это приводит к непроизводительному использованию техники и нерациональному обеспечению горюче-смазочными материалами; ограничению возможностей внедрения правильных севооборотов и передовых агротехнических приемов, организации вопросов полива; затруднению заготовки, переработки и реализации продукции, произведенной в индивидуальных фермерских хозяйствах. Сами производители в большинстве случаев, особенно в отдаленных районах, не имеют возможности реализовывать продукцию выгодно, и она перепродается стихийно через перекупщиков в непереработанном виде и по ценам, не всегда выгодным для самих производителей. Частные сельские товаропроизводители в своей деятельности сталкиваются с проблемами нехватки сельскохозяйственной техники и оборудования по переработки сельхозпродукции, что порой является следствием отсутствия или ограниченности денежных ресурсов. У фермеров в большинстве случаев ограниченные необходимые агротехнические, зоотехнические, экономические, финансовые и другие знания.

---

[2] Концепция аграрной политики Кыргызкой Республики до 2010 года. – Б., 2008.

[3] Сельское хозяйство Кыргызской Республики 1999-2003 /Национальный статистический Комитет. – Б., 2004. – С. 19-20.

Поэтому одним из инструментов решения проблем могло бы стать создание торгово-сбытовых, товарных и сервисных кооперативов, которые взяли бы на себя задачу реализации выращенной продукции, обеспечения необходимыми вкладами сельскохозяйственное производство, переработку выращенной сельскохозяйственной продукции, оказания машинотракторных услуг и т.д. В этой связи главным вопросом третьего этапа земельной и аграрной реформы являлось развитие кооперативного движения в аграрном секторе экономики. При этом данный процесс не является возвратом к колхозам. Колхозно-совхозная система создавалась и управлялась государством, земля колхозов и совхозов являлась государственной собственностью. Хотя колхозы имели статус коллективных хозяйств, они практически являлись государственными предприятиями, ежегодно получая от государства различные льготы, в том числе кредиты, которые, как правило, списывались. К началу третьего этапа земельной и аграрной реформы в стране уже были созданы условия для развития кооперации из числа достаточного количества мелких фермерских хозяйств, и это было одним из путей преодоления мелкотоварности в сельском хозяйстве и образования крепких, жизнеспособных хозяйств.

Для устранения мелкотоварности сельских производителей и с целью выработки единой государственной политики по развитию сельскохозяйственной кооперации в Кыргызской Республике Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 24 декабря 2002 года № 875 была утверждена Государственная программа развития сельскохозяйственного кооперативного движения в Кыргызской Республике. В ней было четко определено, что в условиях развития рыночных отношений возникла необходимость в развитии сельскохозяйственного кооперативного движения, в формировании благоприятной правовой среды и создании эффективных механизмов и необходимых условий для экономического роста сельскохозяйственных товаропроизводителей. Кооперативный сектор должен занять более прочное положение в системе агропромышленного производства, стать конкурентоспособным на продовольственном рынке.

В связи с реальным положением дел в аграрном секторе страны, чтобы соответствовать международным стандартам и тем самым обеспечить развитие экономически эффективных кооперативов, в 2004 году был принят новый Закон Кыргызской республики «О кооперативах»[4]. В нем более четко определены все правовые и экономические основы образования и деятельности кооперативов Кыргызской Республики и их союзов. Позже Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 22 июня 2004 года № 465 была утверждена Концепция аграрной политики Кыргызской Республики до 2010 года, в которой также была отмечена особая роль кооперативов в проведении дальнейших структурных преобразований сельского хозяйства путем ведения агробизнеса. В программе "Национальная политика занятости населения Кыргызской Республики до 2010 года" также отмечена важность развития кооперативов в сельской местности для повышения потенциала занятости в агропромышленном комплексе страны. В Государственной программе научного обеспечения агропромышленного комплекса Кыргызской Республики до 2010 года, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 28 июля 2004 года № 561, также особое внимание уделено поощрению развития сельскохозяйственных кооперативов путем совершенствования законодательной основы. При этом отмечено, что специфика функционирования агропромышленного комплекса республики и его научное обеспечение требуют проведения такой агропродовольственной политики, в которой государственное регулирование и государственная поддержка должны играть большую роль, чем в других отраслях экономического развития республики.

[4] В редакции Законов КР от 25 февраля 2005 года № 37, от 12 июня 2007 г. №85// toktom.kg

Дополнительной поддержкой государства стали последние изменения, внесенные в статью 6 Закона "Об управлении землями сельхозназначения" от 12 июня 2007 года. Согласно этой статье, если ранее юридические лица не имели права быть собственниками земель сельхозназначения, то теперь кооперативы могут выступать собственниками земель сельхозназначения и быть самостоятельными субъектами на вторичном рынке земельных отношений.

Другим направлением государственной поддержки в развитии кооперативов стало принятие Нового Налогового кодекса Кыргызской Республики (2008), который освободил от налогообложения на прибыль сельскохозяйственные товарно-сервисные кооперативы. В соответствии со статьей 239 «Поставка сельскохозяйственной продукции и продуктов промышленной переработки ягод, плодов и овощей» от НДС освобождаются поставки сельскохозяйственных продукции и продуктов переработки сельскохозяйственных товарно-сервисных кооперативов, полученной от сельскохозяйственных производителей, являющихся членами кооператива, а также поставки товаров, работ, услуг сельскохозяйственным товарно-сервисным кооперативом членам данного кооператива. А статья 258 Налогового Кодекса определяет освобождение от уплаты НДС импортируемых племенных сельскохозяйственных животных и семенных материалов, минеральных удобрений и средств химической защиты, а также вакцины и лекарственных средств для животных, что также отвечает интересам кооперативов.

Государственная поддержка развития кооперативов осуществлялась и через конкретные мероприятия. Так, например, в рамках долгосрочного кредитования сельскохозяйственной техники (в 2006-2007 годах) и финансовой поддержке в проведении весенних и осенних полевых работ кооперативы были определены как одни из получателей данной помощи. Мероприятия проводились на конкурсной основе и на 70 процентов распределяемой техники приоритетными считались заявки для существующих агротехнических сервисных центров, семеноводческих, племенных хозяйств и производственных сельскохозяйственных кооперативов, прежде всего отдаленных районов с тяжелыми природно-климатическими условиями[5].

Именно подобная акция придала динамичность роста в развитии кооперативного движения республики. Так, по данным Министерства сельского, водного хозяйства и перерабатывающей промышленности (МСВХиПП) сельскохозяйственных кооперативов в 2005 году было 520, в 2006 году – 659, в 2007 году – 778, на начало 2008 года – 1020 , а за 6 месяцев 2008 было создано 142 кооперативов и на первое полугодие 2008 года их число составляет 1162. Из них 49 кооперативов занимаются переработкой сельхозпродукции, 1023 – производством сельхозпродукции, 90 оказывают сервисные услуги сельскохозяйственной техникой. Общая площадь земель, занимаемых кооперативами, составляет 154681,1 га. Из них орошаемая – 59822,4 га, богарная – 33357 га, сенокосы – 4489 га, многолетние насаждения – 3590 га, пастбища – 53885 га, прочие – 362 га. В среднем на 1 кооператив приходится 93462 га[6].

Создание нормативно-правовой базы, конкретные мероприятия государства по поддержке кооперативов позволили развиваться сельскохозяйственным кооперативам и превратили их в одну из рыночных форм организации с доходоприносящей деятельностью в сельской местности. Внедрение «новых» кооперативных форм хозяйствования являлось велением времени. Кроме того, существенная роль в решении проблемы мелкотоварности отводилась созданию разных форм кооперативов[7].

[5] Распоряжение Правительства Кыргызской Республики от 18 апреля 2008 года N 149-р// toktom.kg
[6] Концепция аграрной политики Кыргызкой Республики до 2010 года. – Б., 2008.
[7] Текущий архив Министерства сельского, водного хозяйства.

Таким образом, в течение небольшого периода времени с 90-х годов прошлого столетия и до наших дней дважды наблюдался рост кооперативного движения в сельскохозяйственном секторе. В 90-х годах кооперативы возникали на базе расформированных колхозов, совхозов и сельскохозяйственных предприятий, и по своей сущности составляли тот же колхоз. Члены колхозов плавно перешли в статус членов кооперативов, не почувствовав большой разницы в управлении кооперативом от смены формы собственности. У членов кооператива не только не было развито чувство собственности по отношению к своему кооперативу, но они и не чувствовали ответственности за свой кооператив. В условиях общего спада производства большинство кооперативов, за некоторым исключением, не смогли устоять, выжить. Члены кооператива стали выходить из него, и количество созданных кооперативов стало сокращаться.

В отличие от кооперативов 90-х годов кооперативы 2000-х годов создавались путем объединения мелких фермерских хозяйств. Целью таких кооперативов являлось предоставление необходимых для членов кооператива доступных, эффективных, стабильных услуг, а не извлечение максимально возможной прибыли. При этом объединение в кооперативы осуществлялось исключительно на добровольной основе, и, являясь членом кооператива, фермер продолжал оставаться хозяином своей земли и других средств производства. В основном объединение охватывало сферы вспомогательных услуг, переработку и сбыт произведенной продукции. Также совместная работа осуществлялась в вопросах производства семян, племенных материалов, отдельных видов высокодоходных сельскохозяйственных культур и животных. Объединение в кооперативы исходило из принципа единства интересов. Кооперативы стали создаваться на принципах добровольности, самостоятельности, основанной на частной собственности земельных и неземельных активов, доходности и общности интересов.

В настоящее время наблюдается тенденция развития кооперативов как отдельного института рыночной экономики. Об этом свидетельствует заинтересованность некоторых международных организаций в развитии кооперации в Кыргызстане. Такие международные проекты и программы, как Общественный фонд «Фонд развития кооператив Райффайзен в Кыргызстане» (ФРК) Германское общество технического содействия (ГТЦ), Актед-Кыргызстан, Немецкая Агроакция, Голландский проект на юге республики направлены на устойчивое развитие сельских регионов через создание кооперативов и их поддержку.

Данные программы проводят большую работу по социальной мобилизации фермеров, проводят обучение и консультирование по кооперативным принципам, специализированное обучение по растениеводству и животноводству, по ведению бизнеса, маркетингу и т.д.

Так, существенный вклад в развитие кооперативов оказала реализация проектов по созданию кооперативов нового типа или кооперативов модели Райффайзен и их финансирование через Германское общество технического содействия и Общественный фонд «Фонд развития кооперативов Райффайзнен в Кыргызстане». Эти программы и проекты направлены на развитие кооперативов немецкой модели или кооперативов Райффайзен. Это название получили товарные и сервисные кооперативы.

Подытоживая, можно сделать вывод, что развитие сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности является приоритетным для Кыргызстана и значение кооперативов в развитии аграрного сектора, повышении занятости, а, следовательно, снижении бедности признается как Стратегией Развития Страны на 2006-2009 годы, так и новой редакцией на 2009-2011 годы.

В то же время имеются основные проблемы, которые тормозят дальнейшую реализацию реформ, в том числе и успешное функционирование сельхозкооперативов. В первую очередь это связано с наличием большой доли мелких фермерских хозяйств, доминирование примитивных способов и методов ведения хозяйств, во многом способствующих ухудшению качества производимой продукции, снижению уровня управленческой квалификации на селе. Кооперативы продолжают сталкиваться с ограниченностью доступа к «дешевым» кредитным ресурсам, «слабостью» маркетинга и отсутствием единой страновой информационно-маркетинговой системы сельского хозяйства и переработки, отсутствию маркетингово-логистической инфраструктуры. И следствием этого являются низкие закупочные цены, низкая производительность труда, низкая доходность производства. Слабая информированность сельских товаропроизводителей о внутреннем спросе на их продукцию, который формируется перерабатывающими предприятиями, приводит к отсутствию взаимной увязки количества и видов производимой сельхозпродукции с потребностями в сырье для переработки.

Список использованной литературы

1. Закон КР «О земельной реформе» (1991 г.).
2. Закон КР «О крестьянском хозяйстве» (1991 г.).
3. Закон КР «О местном самоуправлении» (1991 г.).
4. Закон КР "О введении в действие Земельного кодекса Кыргызской Республики".
5. Закон КР "О кооперации" (1996 г.).
6. Закон "О государственной регистрации юридических лиц» (1998 г.).
7. Закон КР « О кооперативах» (В редакции Законов КР от 25 февраля 2005 года N 37, от 12 июня 2007 г. №85).
8. Закон КР "Об управлении землями сельхозназначения" (2007 г.).
9. Указ Президента Кыргызской Республики от 13 января 1992 года «Об особенностях разгосударствления и приватизации совхозов».
10. Указ Президента "О мерах по дальнейшему осуществлению земельной и аграрной реформы" (от 10.12.1992 года).
11. Указ Президента Кыргызской Республики "О мерах по углублению земельной и аграрной реформы в Кыргызской Республике" (1994 г.).
12. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О состоянии сельскохозяйственного производства Кыргызской Республики и мерах по стабилизации» (2 марта 1994 г.).
13. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О первоочередных мерах по углублению земельной и аграрной реформы» (25 марта 1994 г.).
14. Постановление Правительства Кыргызской Республики «О ходе проведения и углубления земельной и аграрной реформы» (1997 год).
15. Постановление Правительства КР от 27 июля 2000 года № 459 "О внедрении элементов корпоративного управления в хозяйствующих субъектах, функционирующих в сельском хозяйстве".
16. Государственная программа развития сельскохозяйственного кооперативного движения в Кыргызской Республике (2002).
17. Программа "Национальная политика занятости населения Кыргызской Республики до 2010 года".
18. Концепция аграрной политики Кыргызской Республики до 2010 года.
19. Новый налоговый кодекс Кыргызской Республики (2008).
20. Орузбаев А., Кубаев Б., Джумакова А. Формирование и развитие многоукладной экономики на селе в условиях перехода к рынку. – Бишкек, 2000.
21. Сельское хозяйство Кыргызской Республики 1999-2003 /Национальный Статистический Комитет. – Бишкек, 2004.

А.А.Садабаев
аспирант Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

ВАЛЮТНАЯ ПОЛИТИКА КЫРГЫЗСТАНА: ФАКТОРЫ, ОКАЗЫВАЮЩИЕ ВЛИЯНИЕ НА ОБМЕННЫЙ КУРС СОМА

One of the effective means to influence the exchange rate of the state is the way of buying and selling foreign currency. It manifests itself in various forms: foreign exchange intervention, the diversification of currency reserves, foreign exchange restrictions, the regulation of the degree of currency convertibility and exchange rate regime, devaluation, revaluation, etc.

Валютная политика – составная часть общеэкономической, а именно, денежно-кредитной, политики государства, направленная на укрепление валютно-финансового положения страны, поддержание на высоком уровне ее платежеспособности и кредитоспособности, обеспечение поступления валюты из-за рубежа по внешнеэкономическому обороту, противодействие бегству капитала за границу, привлечение иностранного капитала и укрепление национальной валюты и пр. Валютная политика способствует решению перечисленных задач и является важнейшим направлением деятельности государства.

Итак, валютная политика представляет собой определенный симбиоз действий экономической и внешнеэкономической политики государства, которые состоят из правительственных действий относительно внутренних и внешних валютных отношений. Эти действия должны оказывать определенное влияние на валюту, валютный курс, валютные операции, т.е. на все, что так или иначе связано с этим сектором экономики.

Валютная политика государства осуществляется ее правительством, национальным банком, а также центральными финансовыми органами. Вообще реализация валютной политики определяется теми задачами, которые ставит перед собой государство при осуществлении своей политики в целом. Валютная политика должна обеспечивать сбалансированность макроэкономических и микроэкономических целей.

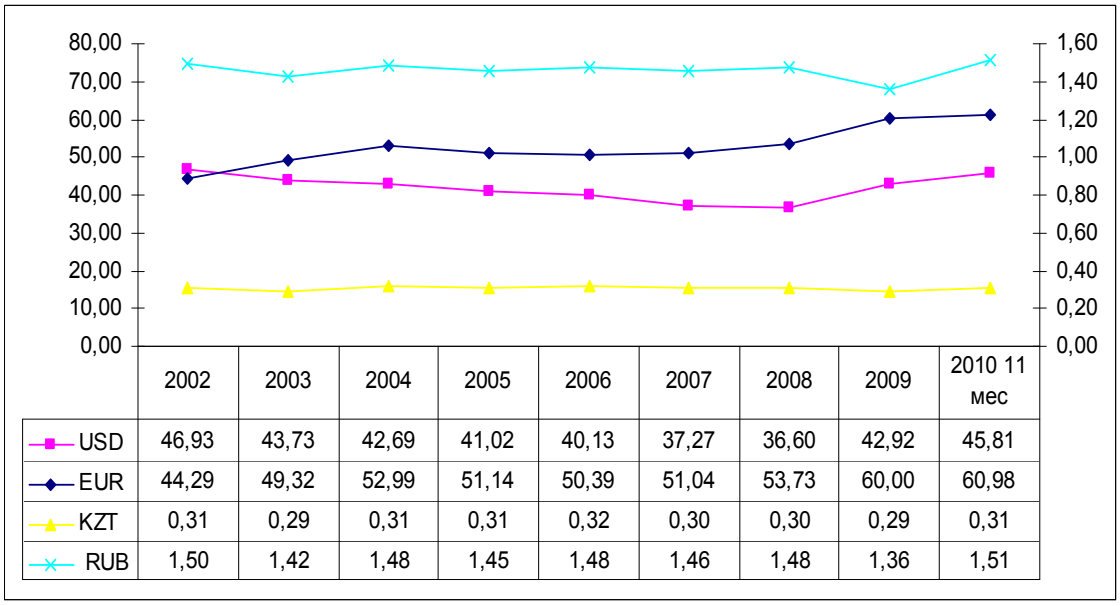
Важность валютной политики для кыргызкой экономики очевидна. В условиях отсутствия достаточных иностранных инвестиций в отечественную экономику и повсеместной «долларизации»[1] национальной экономики грамотное валютное регулирование способно изменить эти негативные тенденции к лучшему. Однако сегодняшняя ситуация показывает, что у государственного валютного регулирования в Кыргызской Республике есть и определенные успехи, это более менее устойчивый курс сома (рис. 1).

Валютный курс является важным элементом валютной системы, так как развитие международных экономических отношений требует измерения стоимостного соотношения валют разных стран. Валютный курс необходим для:

- взаимного обмена валютами при торговле товарами, услугами, при движении капиталов и кредитов. Экспортер обменивает вырученную иностранную валюту на национальную, так как валюты других стран не могут обращаться в качестве законного покупательного и платежного средства на территории данного государства. Импортер продает национальную валюту и покупает иностранную для оплаты товаров, купленных за рубежом. Должник приобретает иностранную валюту на национальную для погашения задолженности и выплаты процентов по внешним займам;

[1] Калчакеева А.М. Управление обменными курсами: Учебник. – Б., 2005. – С. 167

- сравнение цен мировых и национальных рынков, а также стоимостных показателей разных стран, выраженных в национальных или иностранных валютах;
- периодической переоценки счетов в иностранной валюте фирм и банков.



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 11 мес
USD	46,93	43,73	42,69	41,02	40,13	37,27	36,60	42,92	45,81
EUR	44,29	49,32	52,99	51,14	50,39	51,04	53,73	60,00	60,98
KZT	0,31	0,29	0,31	0,31	0,32	0,30	0,30	0,29	0,31
RUB	1,50	1,42	1,48	1,45	1,48	1,46	1,48	1,36	1,51

Рис. 1. Динамика обменных курсов основных валют по отношению к сому[2]

Сущность валютного курса как стоимостной категории. Валютный курс – «цена» денежной единицы одной страны, выраженная в иностранных денежных единицах или международных валютных единицах. Внешне валютный курс представляется участникам обмена как коэффициент пересчета одной валюты в другую, определяемый соотношением спроса и предложения на валютном рынке. Однако стоимостной основой валютного курса является покупательная способность валют, выражающая средние национальные уровни цен на товары, услуги, инвестиции. Эта экономическая (стоимостная) категория присуща товарному производству и выражает производственные отношения между товаропроизводителями и мировым рынком. Поскольку стоимость является всеобъемлющим выражением экономических условий товарного производства, то сравнимость национальных денежных единиц разных стран основана на стоимостном отношении, которое складывается в процессе производства и обмена. Производители и покупатели товаров и услуг с помощью валютного курса сравнивают национальные цены с ценами других стран. В результате сопоставления выявляется степень выгодности развития какого-либо производства в данной стране или инвестиций за рубежом. Как бы ни искажалось действие закона стоимости, валютный курс в конечном счете подчиняется его действию, выражает взаимосвязь с национальной и мировой экономикой, где проявляется реальное курсовое соотношение валют.

При продаже товаров на мировом рынке продукт национального труда получает общественное признание на основе интернациональной меры стоимости[3]. Тем самым валютный курс опосредует абсолютную обмениваемость товаров в рамках мирового хозяйства. Стоимостная основа валютного курса обусловлена тем, что в конечном счете интернациональная цена производства, лежащая в основе мировых цен, базируется на

[2] http://www.nbkr.kg/index1.jsp?item=1562&lang=RUS

[3] Международные валютно-кредитные и финансовое отношения /Под ред. Л.Н Красавина. – Изд. 3-е / Финансовая академия при Правительстве РФ. Центр фундаментальных и прикладных исследований. – М., 2006. – С. 40.

национальных ценах производства в странах, являющихся основными поставщиками товаров на мировой рынок.

Факторы, влияющие на валютный курс. Как любая цена, валютный курс отклоняется от стоимостной основы – *покупательной способности валют* (объема товарной массы, приобретаемой на денежную единицу) – под влиянием спроса и предложения валюты. Соотношение такого спроса и предложения зависит от ряда факторов. Многофакторность валютного курса отражает его связь с другими экономическими категориями – стоимостью, ценой, деньгами, процентом, платежным балансом и т.д. Причем происходит сложное их переплетение и выдвижение в качестве решающих то одних, то других факторов в зависимости от общеэкономической и политической ситуации в стране и мире. Среди них можно выделить следующие.

1. *Темп инфляции*. Соотношение валют по их покупательной способности (паритет покупательной способности), отражая действие закона стоимости, служит своеобразной осью валютного курса. Поэтому на валютный курс влияет темп инфляции. Чем выше темп инфляции в стране, тем ниже курс ее валюты, если не противодействуют иные факторы. Инфляционное обесценивание денег в стране вызывает снижение покупательной способности и тенденцию к падению их курсов к валютам стран, где темп инфляции ниже. Данная тенденция обычно прослеживается в средне- и долгосрочном плане. Выравнивание валютного курса, приведение его в соответствие с паритетом покупательной способности происходят в среднем в течение двух лет. Это объясняется тем, что ежедневная котировка курса валют не корректируется по их покупательной стоимости, а также действуют иные курсообразующие факторы.

Однако курсовые соотношения валют, очищенные от спекулятивных и конъюнктурных факторов, изменяются в соответствии с законом стоимости, с изменением покупательной способности денежных единиц[4].

Зависимость валютного курса от темпа инфляции особенно велика у стран с большим объемом международной торговли товарами, услугами и капиталом. Это объясняется тем, что наиболее тесная связь между динамикой валютного курса и относительным темпом инфляции проявляется при расчете курса на базе экспортных цен. Цены мирового рынка представляют собой денежное выражение интернациональной стоимости. Что касается импортных цен, то они менее приемлемы для расчета относительного паритета покупательной способности валют, так как сами во многом зависят от динамики валютного курса. Индекс оптовых цен приемлем для такого расчета лишь для развитых стран, где структура оптовой внутренней торговли экспорта в известной мере сходна. В других странах в этот индекс не входят многие экспортируемые товары. Подобный расчет на базе розничных цен может дать искаженную картину, так как включает ряд услуг, не являющихся объектом мировой торговли. В конечном счете, на мировом рынке происходит стихийное выравнивание курсов национальных денежных единиц в соответствии с реальной покупательной способностью.

2. *Состояние платежного баланса.* Активный платежный баланс способствует повышению курса национальной валюты, если увеличивается спрос на нее со стороны иностранных должников. Пассивный платежный баланс порождает тенденцию к снижению курса национальной валюты, так как должники продают ее на иностранную валюту для погашения своих внешних обязательств. Нестабильность платежного баланса приводит к скачкообразному изменению спроса и предложения на соответствующие валюты. В современных условиях резко возросло влияние международного движения капиталов на платежный баланс и, следовательно, на валютный курс.

---

[4] Международные валютно-кредитные и финансовое отношения /Под ред. Л.Н.Красавина. – Изд. 3-е /Финансовая академия при Правительстве РФ. Центр фундаментальных и прикладных исследований. – М., 2006. – С. 41.

3. *Разница процентных ставок в разных странах.* Влияние этого фактора на валютный курс объясняется двумя основными обстоятельствами. Во-первых, изменение процентных ставок в стране воздействует при прочих равных условиях на международное движение капиталов, прежде всего краткосрочных. В принципе повышение процентной ставки стимулирует приток иностранных капиталов, а ее снижение поощряет отток капиталов, в том числе национальных, за границу. Движение капиталов, особенно спекулятивных «горячих» денег, усиливает нестабильность платежного баланса. Во-вторых, процентные ставки влияют на операции валютных, кредитных, фондовых рынков. При проведении операции банки принимают во внимание разницу процентных ставок на национальном и мировом рынках капиталов с целью извлечения прибылей. Они предпочитают получать более дешевые кредиты на иностранном рынке ссудных капиталов, где ставки ниже, и размещать иностранную валюту на национальном кредитном рынке, если на нем процентные ставки выше.

4. *Деятельность валютных рынков и спекулятивные валютные операции.* Если курс какой-либо валюты имеет тенденцию к понижению, то фирмы и банки заблаговременно продают ее на более устойчивые валюты, что ухудшает позиции ослабленной валюты. Валютные рынки быстро реагируют на изменения в экономике и политике, на колебания курсовых соотношений. Тем самым они расширяют возможности валютной спекуляции и стихийного движения «горячих» денег.

5. *Степень использования определенной валюты на еврорынке и в международных расчетах.* Например, тот факт, что 60 % операций евробанков и 50 % международных расчетов осуществляется в долларах, определяет масштабы спроса и предложения этой валюты. Поэтому периодический рост мировых цен и выплат по внешним долгам способствует повышению курса доллара даже в условиях падения его покупательной способности.

6. На курсовое соотношение валют воздействует также *ускорение или задержка международных платежей.* В ожидании снижения курса национальной валюты импортеры стремятся ускорить платежи контрагентам в иностранной валюте, чтобы не нести потерь при повышении ее курса, а экспортеры задерживают репатриацию валютной выручки. При укреплении национальной валюты, напротив, преобладает стремление импортеров к задержке платежей в иностранной валюте, а экспортеров – к ускорению перевода валютной выручки в свою страну. Такая тактика, получившая название *«лидз энд лэгз»,* влияет на платежный баланс и валютный курс[5].

7. *Степень доверия к валюте на национальных и мировом рынках.* Она определяется состоянием экономики и политической обстановкой в стране, а также рассмотренными выше факторами, оказывающими воздействие на валютный курс. Причем дилеры учитывают не только темпы экономического роста, инфляции, уровень покупательной способности валюты, соотношение спроса и предложения валюты, но и перспективы их динамики. Иногда даже ожидание публикации официальных данных о торговом и платежном балансах или результатах выборов сказывается на курсе валюты. Порой на валютном рынке происходит смена приоритетов в пользу политических новостей, слухов об отставке министров и т.д.

8. *Валютная политика.* Соотношение рыночного и государственного регулирования валютного курса влияет на его динамику. Формирование валютного курса на валютных рынках через механизм спроса и предложения валюты обычно сопровождается резкими

[5] Международные валютно-кредитные и финансовое отношения /Под ред. Л.Н.Красавина. – Изд. 3-е /Финансовая академия при Правительстве РФ. Центр фундаментальных и прикладных исследований. – М., 2006. – С. 42..

колебаниями курсовых соотношений. На рынке складывается реальный валютный курс – показатель состояния экономики, доверия к определенной валюте. Государственное регулирование валютного курса направлено на его повышение либо снижение исходя из задач валютно-экономической политики. С этой целью проводится определенная валютная политика.

Таким образом, формирование валютного курса – сложный многофакторный процесс, обусловленный взаимосвязью национальной и мировой экономики и политики. Поэтому при прогнозировании валютного курса учитываются курсообразующие факторы и их неоднозначное влияние на соотношение валют в зависимости от обстановки.

К факторам, влияющим на снижение обменного курса сома в Кыргызстане, мы можем отнести:

- сложную экономическую ситуацию;
- политическую нестабильность;
- высокие темпы инфляции;
- отрицательный платежный баланс.

К факторам, влияющим на повышение обменного курса сома в Кыргызстане, также мы можем отнести денежные переводы трудовых мигрантов, которые, к слову, в настоящее время являются одним из главных факторов, поддерживающих национальную валюту.

Денежные переводы мигрантов имеют очень большее влияние, они не только поддерживают национальную валюту, но и помогают выжить наименее обеспеченным жителям страны. Одним из наиболее распространенных способов перевода является переводы денежных средств через системы денежных переводов[6]. А они по предварительным данным за 11 месяцев 2010 года составили 1 006,9 млн долларов США, или 28 % от ВВП (рис. 2).

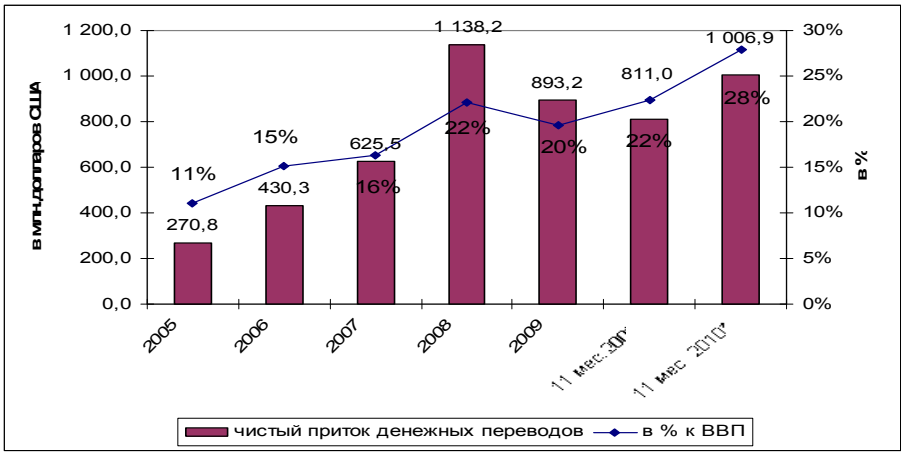


Рис. 2. Денежные переводы физических лиц по системам переводов[7]

Стабилизация валютного курса невозможна без осуществления мероприятий по валютному контролю и валютных ограничений. *Сущность валютных ограничений* заключается в установлении определенных границ относительно осуществления разных операций с валютными ценностями при международных платежах; инвестировании;

[6] Anelik, Blizko, Contact, Migom, MoneyGram, Western Union, Unistream, Золотая Корона, Лидер, Быстрая почта, Аллюр и др. системы переводов и переводы через ГП "Кыргызпочтасы".
[7] http://www.nbkr.kg/index1.jsp?item=1785&lang=RUS

купле-продаже валюты; ввозе, вывозе, пересылке валютных ценностей в страну или за ее границы и т.п. Эти ограничения являются законодательной и административной регламентацией с помощью лимитирования, лицензирования или даже запрета проводки указанных операций. *Валютный контроль* – это контроль соблюдения валютного законодательства, за нарушение которого предполагается ответственность главным образом в виде штрафов и лишения лицензий. Сущность валютного контроля заключается в обеспечении соблюдения валютного законодательства, а основная задача – в недопущении незаконного отлива капитала из государства за границу. Объектом валютного контроля являются валютные операции при участии резидентов и нерезидентов. Основной орган валютного контроля – Национальный банк. Агенты валютного контроля – налоговые и таможенные органы, а также другие организации, которые соответственно законодательству осуществляют функции валютного контроля[8].

Валютные ограничения имеют целью:

- обеспечение государства валютой;
- поддержание валютного курса национальной денежной единицы;
- поддержание платежного баланса.

В условиях валютного регулирования регламентируется деятельность валютного рынка. Основные усилия направляются на обеспечение стабильности валютного курса денежной единицы государства. Определенная жесткость валютного регулирования в Украине есть вынужденная мера в нынешних условиях экономических преобразований.

Валютные ограничения отмечаются определенным дискриминационным характером, поскольку оказывают содействие перераспределению валютных ценностей в пользу государства или определенных предприятий за счет других предприятий, главным образом больших экспортеров. Конечно, обязательная продажа части валютных поступлений является вынужденным мероприятием, поскольку отказ от нее уже отрицательно обозначился на состоянии валютного рынка.

К основным ограничениям, которые определяют общие принципы валютного регулирования и валютного контроля, принадлежат:

- централизация валютных операций в центральном и уполномоченных коммерческих банках;
- лицензирование валютных операций (предоставление разрешения), при этом должна быть доказана необходимость выполнения валютной операции; существует даже полный запрет определенных валютных операций;
- ограничение конвертируемости валют – соответственно этому вводятся разные категории валютных счетов;
- обязательное декларирование зарубежных авуаров;
- контроль за валютными позициями коммерческих банков;
- изоляция внутреннего рынка национальной валюты от внешнего;
- контроль за игрой сроков операции на валютном рынке;
- выдача банкам лицензии на осуществление валютных операций лишь при наличии определенных объемов уставного капитала.

Соответственно платежному балансу нужно выделить две основные сферы валютных ограничений: текущие операции и финансовые операции (движение капиталов,

[8] Наговицин А.Г. Валютная политика./ Российская академия наук. Институт внешнеэкономических исследований. – М.: Экзамен, 2000. – С. 343-352, 354-368.

инвестиций и др.). Формы валютных ограничений отображают их содержание и структуру соответственно сферам применения этих ограничений.

При текущих операциях используются такие формы ограничений:

- блокирование выручки иностранных экспортеров от продажи товара в данной стране, ограничение их возможностей распоряжаться этими средствами;
- обязательные возвращения и продажа валютной выручки или ее части экспортерами-резидентами через центральный или уполномоченный банк, который имеет валютную лицензию; ограничение относительно сроков этой продажи;
- ограничение на продажу иностранной валюты импортерам; в некоторых странах импортер обязан внести на депозит определенную сумму национальной валюты для получения валютной лицензии;
- ограничение на форвардную куплю импортерами иностранной валюты;
- запрет продажи товаров за границей за национальную валюту;
- запрет оплаты импорта некоторых товаров иностранной валютой;
- регулирование сроков платежей за экспортом и импортом товаров и сроков поступления импортных товаров в случае осуществления предыдущей оплаты;
- наличие нескольких валютных курсов – дифференцированные курсовые соотношения по разным видам операций, товарных группах и регионах.
-

Список использованной литературы

1. Наговицин А.Г. Валютная политика /Российская академия наук. Институт внешнеэкономических исследований. – М.: Экзамен, 2000.
2. Международные валютно-кредитные и финансовое отношения /Под ред. Л.Н.Красавина; Финансовая академия при Правительстве РФ. Центр фундаментальных и прикладных исследований. – Изд. 3-е. – М., 2006.
3. Калчакеева А.М. Управление обменными курсами: Учебник. – Б., 2005.
4. Статистические данные с официального сайта Национального банка Кыргызской Республики www.nbkr.kg

К.Джусупов
эксперт проекта ПРООН «Развитие малых ГЭС»

ПУТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО СЕКТОРА КЫРГЫЗСТАНА

The article is dedicated to development of state management of one of the basic sector of economy – electro energy of Kyrgyz Republic. Allotted the basic stages of reforms and analyzes on main problems. At the end of the article new ways to improve organization and management electricity industry are suggested.

Электроэнергетика в Кыргызской Республике (КР) – одна из базовых отраслей экономики республики. Ее доля в ВВП составляет 10 %. В течение последних 10 лет вырабатывается 14,0 млрд кВт·ч электроэнергии, основными потребителями которой являются предприятия и организации различной формы собственности и население. Электроэнергетическая сеть обеспечивает доступ к электроэнергии для 100 % населения, душевое потребление электроэнергии составляет 2400 кВт·ч, что является достаточно высоким показателем.

Вместе с этим электроэнергетика Кыргызстана в последние годы переживает системный кризис, вызванный целым рядом причин, в том числе непрозрачностью управления отраслью, создавшей условия для коррупции; несовершенством тарифной политики; недостаточностью инвестиций в модернизацию изношенного оборудования и строительство новых мощностей; неэффективным менеджментом в энергокомпаниях, приведшим к высокому уровню коммерческих потерь.

Многие из этих проблем определяются несовершенством существующей организации и управлением отраслью. Это обуславливает необходимость поиска новых подходов к организации и управлению электроэнергетическим комплексом страны.

За годы независимости реформирование управления электроэнергетикой Кыргызстана прошло несколько этапов.

1. В первые годы независимости, в соответствии с Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 592 от 10 декабря 1993 года, на базе действующих энергетических объектов была создана компания «Кыргызэнергохолдинг». «Кыргызэнергохолдинг» осуществлял свою деятельность на принципах полного хозяйственного расчета с входящими в его состав 16 различными предприятиями, которые занимались производством, передачей и распределением электро- и теплоэнергии на территории республики. В состав компании входили также три акционерных общества, специализирующихся на проектных и строительных работах.

В 1996 году было введено корпоративное управление компаниями, и «Кыргызэнергохолдинг» преобразовался в акционерное общество «Кыргызэнерго».

Средневыставленный тариф на электрическую энергию в 1996 г. составил 15,45 тыйин, в 1997 г. – 25,12 тыйин. Тарифы увеличивались, чтобы сократить отставание от уровня инфляции и иметь средства для текущего и капитального ремонта основных фондов, на их восстановление и строительство. Однако этого достигнуто не было. В результате сложилось тяжелое финансовое положение в энергосистеме. Так, общая дебиторская задолженность по состоянию на 1 января 1997 года составила 782 млн сомов, из них 614 млн сомов – задолженность по электроэнергии. Кредиторская задолженность энергосистемы за услуги, выполненные подрядные работы, платежи в бюджет составила 572 млн сомов.

Серьезные финансовые проблемы, коммерциализация и финансовая перестройка АО ”Кыргызэнерго” явились жизненно необходимыми на пути перехода от централизованной системы к рыночной экономике.

Учитывая все это, в 1997 году Правительством КР была разработана и принята программа «Разгосударствление и приватизация акционерного общества «Кыргызэнерго», согласно которой из состава АО «Кыргызэнерго» должны были быть выделены компании по функциональному признаку. В соответствии с этой программой, а также меморандуму Правительства КР с МВФ и Всемирным банком, в 2001 году АО ”Кыргызэнерго” была разделена на три части: вырабатывающая (электрические станции); транспортная (высоковольтные линии); энергораспределительная. Каждая из них образовывала самостоятельное открытое акционерное общество (ОАО).

Вырабатывающая компания ОАО "Электрические станции" объединила 8 электростанций общей установленной мощностью 3640 МВт, и 93,72 % акций этой компании являются государственной собственностью. Это каскад Токтогульских ГЭС, ТЭЦ г. Бишкек и г.Ош, Ат-Башинская ГЭС, предприятие строящихся ГЭС. ОАО «Электрические станции» является основным производителем электрической энергии в Кыргызстане. Значительный объем электроэнергии в Кыргызстане производится на ГЭС, порядка 90 %, ее себестоимость существенно ниже по сравнению с другими источниками электроэнергии.

Таблица 1

Крупнейшие электростанции Кыргызстана

Электростанции	Установленная мощность, МВт
Токтогульская ГЭС	1 200
Курпсайская ГЭС	800
Таш-Кумырская ГЭС	450
Шамалды-Сайская ГЭС	240
Уч-Курганская ГЭС	180
Ат-Башинская ГЭС	40
Бишкекская ТЭЦ	666
Ошская ТЭЦ	50
Итого	**3 640**

Передачу электроэнергии от вырабатывающей компании до распределительных компаний стало осуществлять ОАО «Национальная электрическая сеть Кыргызстана» (НЭСК). В состав НЭСК входят 6 территориальных предприятий высоковольтных электрических сетей (ПВЭС), которые эксплуатируют электрические сети напряжением 110-220-500 кВ, с пакетом акций 93,72 % государственной собственности. Основные задачи ОАО НЭСК – осуществление передачи электроэнергии по Национальной электрической сети напряжением 110-500 кВ для субъектов рынка, оперативно-диспетчерское управление Национальной электрической сетью и режимами межгосударственных и внутриреспубликанских перетоков электрической энергии и мощности.

Распределение и реализацию электроэнергии через районные электрические сети (РЭСы) стали осуществлять четыре энергораспределительные энергокомпании (РЭК). Они разделены по региональному признаку: ОАО «Северэлектро», охватывающее Чуйскую, Таласскую области и г. Бишкек, ОАО «Востокэлектро» с охватом Иссык-Кульской и Нарынской областей, ОАО «Ошэлектро» по Ошской и Баткенской областям, ОАО «Жалал-Абадэлектро» по Жалал-Абадской области.

Основными направлениями деятельности РЭК является:

- качественное и бесперебойное энергоснабжение абонентов;
- проведение модернизации и реконструкции существующих линий и подстанций напряжением 35-0,4 кВ;
- проведение мероприятий по упорядочиванию учета электрической энергии в сетях
- напряжением 35-0,4 кВ;
- сокращение дебиторской и кредиторской задолженностей и потерь электроэнергии.

Государственное управление электроэнергетической отраслью осуществляет Правительство КР через Министерства госимущества и энергетики. Регулирование рынка электроэнергии осуществляется Министерством энергетики, а также Государственным департаментом по регулированию ТЭК, которое устанавливает тарифы на электроэнергию.

Основные принципы тарифной политики в Кыргызской Республике определены в Законе КР «Об энергетике». В нем, в частности, установлено, что:

- тарифы должны отражать полную стоимость производства, передачи и распределения электрической и тепловой энергии, включая затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание, а также возмещение инвестируемого капитала;
- перекрестное субсидирование из одной группы потребителей в другую группу должно постепенно исключаться.

Действующие тарифы на электроэнергию для населения были снижены в апреле 2010 года с 1,5 сома до 0,7 сом за 1 кВт·ч, для промышленных предприятий и бюджетных организаций тариф остался на прежнем уровне 1,5 сома за 1 кВт·ч электроэнергии с учетом налогов.

К примеру, с октября до конца 2010 года были установлены следующие тарифы на электрическую энергию, отпускаемую ОАО «Электрические станции» для распределительных энергокомпаний без учета налогов (табл. 2).

Таблица 2

Тарифы на электрическую энергию, отпускаемую ОАО «Электрические станции», 2010 год

Наименование компании	Единица измерения	Тарифы
ОАО «Северэлектро»	тыйын/кВт·ч	40,2
ОАО «Востокэлектро»	тыйын/кВт·ч	36,3
ОАО «Ошэлектро»	тыйын/кВт·ч	25,7
ОАО «Жалал-Абадэлектро»	тыйын/кВт·ч	23,2

Начатая в 2001 году реструктуризация АО ”Кыргызэнерго” на функциональной основе преследовала цель либерализации электроэнергетического сектора и создания более привлекательных условий для притока инвестиций. Реструктуризация позволила более прозрачно подходить к определению затрат на производство, передачу и распределение энергии и к формированию тарифов на электроэнергию.

Однако она не обеспечила ожидаемого улучшения экономических показателей энергосистемы в целом. Демонополизации и создания конкурентной среды не произошло.

По мнению экспертов[1], демонополизация и создание конкурентной среды в электроэнергетике страны не состоялось по следующим причинам.

1. Станции каскада Токтогульских ГЭС связаны единым технологическим процессом работы, их невозможно разделить на отдельные акционерные общества и организовать на их базе конкурентный рынок производителей электроэнергии.

2. ТЭЦ г. Бишкек и г.Ош практически работают только по тепловому режиму, они не могут быть базой для организации конкурирующих компаний на электроэнергетическом рынке.

3. Единственное независимое акционерное общество «Чакан ГЭС» на базе каскада Аламединских ГЭС, а также ОсОО «Калининская ГЭС» ввиду их малой установленной мощности не могут представлять какой-либо значимой конкуренции.

Таким образом, реформирование электроэнергетики в Кыргызстане, несмотря на заявленную цель, изначально исключало конкуренцию как инструмент оптимизации цен и балансирования рынка. Повышение финансовой устойчивости и эффективности за счет разделения системы АО «Кыргызэнерго» на компании по функциональным признакам не сработало. Также предусмотренная четвертым

[1] Сартказиев Б. Научно-методические основы и практическая реализация реформирования энергетического сектора и формирования электроэнергетического рынка Кыргызстана: Научный доклад. – Бишкек, 2004.

этапом программы предполагаемая передача энергообъектов стратегическим инвесторам[2], которая должна была создать стимулы для развития энергосектора, не состоялась.

По этим причинам в электроэнергетике Кыргызстана накопился ряд проблем, требующих своего решения.

Одной из главных является изношенность оборудования. Около 50 % оборудования на электростанциях было произведено более 30 лет назад, 50 % – более 40 лет назад. Поэтому необходима технологическая модернизация электроэнергетики Кыргызстана. При этом необходимый объем инвестиций в электроэнергетику оценивается в более чем 3,0 млрд долл. США.

Предварительные расчеты показывают, что для реабилитации Бишкекской ТЭЦ-1, производящей более 60 % тепловой энергии, потребуются финансовые средства в объеме более 10 млрд сомов, а для модернизации Уч-Курганской ГЭС – более 1 млрд сомов.

Для развития национальной системообразующей сети НЭСК необходимы инвестиции для следующих мероприятий:

- строительство подстанции 500/220 кВ Кемин и воздушной высоковольтной линии электропередач (ВЛ 500 кВ) Север-Юг;
- строительство подстанции 500/220 Датка и ВЛ 220 кВ;
- строительство ВЛ 500 кВ «Датка – Худжанд»;
- улучшение электроснабжения Баткенской области;
- укрепление и вынос трасс ЛЭП;
- техническое переоснащение высоковольтных электрических сетей;
- внедрение автоматизированной системы контроля и учета электроэнергии.

Слабая управляемость в энергетическом секторе вынудила применять механизм принудительного расщепления собираемых денежных средств между энергокомпаниями через «РСК Банк».

Недостаточный контроль за использованием денежных средств в энергетических компаниях привел к непрозрачной политике в расходовании средств, к системе взаимозачетов, которые в дальнейшем были отменены.

После разделения и выделения компаний по функциональному признаку и введения корпоративного управления в энергетических компаниях возросли расходы на содержание аппарата управления (правление – 5 человек, совет директоров – 5 человек, ревизионная комиссия – 3 человека, собрание акционеров). В среднем на одну энергокомпанию дополнительно расходуется средств для ведения системы корпоративного управления порядка 2 млн сомов в год.

[2] Для этого были приняты Закон КР «О внесении изменений и дополнений в Закон КР «Об особом статусе каскада Токтогульских гидроэлектростанций и национальной высоковольтной линии электропередач» и Закон КР «О строительстве и эксплуатации Камбаратинских гидроэлектростанций 1 и 2».

Со времени реструктуризации энергетической отрасли практически не вкладывались средства на модернизацию и капитальный ремонт оборудования отрасли, что приводит к отключениям абонентов и авариям на линиях, не исполняется Национальная энергетическая программа по надежному и бесперебойному обеспечению электроэнергией потребителей республики.

В связи с неудовлетворительной системой оплаты труда в энергокомпаниях имеет место отток квалифицированного персонала из отрасли.

В целях финансового оздоровления отрасли и в связи с колоссальным ростом дебиторской задолженности в энергокомпаниях Правительством КР приняты меры по ее частичному списанию в сумме порядка 2,0 млрд сомов, в результате чего бюджет недополучил эти средства в виде налогов, возврата кредитов и таможенных поступлений.

В 2008 году в результате непродуманных действий по экспорту электроэнергии и попускам воды с каскада Токтогульских ГЭС потребители электроэнергии в республике оказались в отопительный период с проблемой веерных отключений, в результате чего понесли убытки многие промышленные предприятия и субъекты.

Уровень потерь в распределительных компаниях удалось снизить с 40 % до 25 % в результате комплексных административных мер, но и эта величина является громадной по сравнению с другими странами СНГ.

В 2010 году в результате правильной политики по экспорту электроэнергии и регулирования использования водных ресурсов реки Нарын отрасль могла бы получить дополнительные средства от экспорта на сумму 30 млн долларов США. При этом наблюдались холостые сбросы воды с гидроэлектростанций, а действующая экспортируемая цена 1 кВт·ч электроэнергии составила всего 2,5 цента = 1,17 сом, что меньше тарифа для промышленных потребителей.

Попытка приватизации энергетических распределительных компаний привела к массовым возмущениям и недовольству населения, и было принято решение о возврате электрокомпаний в госсобственность.

Для решения наболевших проблем электроэнергетики необходимы решительные меры по повышению управляемости отрасли.

Решение актуальных проблем электроэнергетики и выход из сложившегося кризиса может обеспечить единая вертикально-интегрированная управляющая компания – ОАО «Кыргызэнерго». Она облегчит привлечение крупных инвестиций в строительство новых генерирующих мощностей, линий электропередач в целях энергетической независимости от соседних республик, а также новых линий для экспортных поставок электроэнергии, модернизации сетей распределительных компаний

Предлагаемую компанию необходимо создать на базе существующих распределительных энергетических компаний (ОАО «Северэлектро», ОАО «Востокэлектро», ОАО «Ошэлектро», ОАО «Жалал-Абадэлектро»),

вырабатывающей компании ОАО «Электрические станции» и транспортирующей компании ОАО «НЭСК», в связи с чем необходимо инициирование разработки проекта Программы «Об объединении энергетических компаний».

В функции предлагаемой управляющей компании должны входить:

- реализация единой государственной и инвестиционной политики в электроэнергетическом комплексе;
- обеспечение безопасности эксплуатации энергетических объектов;
- разработка целевых показателей для филиалов единой компании и осуществление мониторинга и контроля за их выполнением;
- осуществление взаимодействия и сотрудничества с энергетическими компаниями соседних стран в сфере топливно-энергетического комплекса, в том числе по параллельной работе энергетической системы Центральной Азии и регулированию водно-энергетических отношений;
- повышение эффективности деятельности предприятий электроэнергетического комплекса путем единого и централизованного управления;
- обеспечение эффективной управляемости электроэнергетического комплекса.

На управляющую энергокомпанию необходимо возложить следующие задачи.

1. Обеспечение надежности и бесперебойности поставок энергии, прежде всего внутренним потребителям.
2. Осуществление кардинальной реформы системы управления путем создания единой политики в управлении электроэнергетическим комплексом и соответствующей нормативной правовой базы.
3. Обеспечение реализации прозрачной и сбалансированной тарифной политики, обеспечивающей покрытие реальных затрат энергетической компании.
4. Достижение сокращения потерь и прекращения хищений энергии.
5. Разработка правил доступа к сетям и покупки энергии от альтернативных источников энергии и механизмы их субсидирования.
6. Улучшение финансового управления транспортно-энергетическими компаниями (ТЭК), усиление коммерческой и финансовой дисциплины и достижение рентабельности субъектов отрасли.
7. Разработка программы технического перевооружения отрасли
8. Совершенствование условий привлечения инвестиций в развитие ТЭК;
9. Создание экономических условий, обеспечивающих равную выгоду поставок энергоресурсов на внутренний и внешний рынки и рационализацию структуры экспорта.
10. Уменьшение коррупции в энергетическом секторе за счет централизованного управления.
11. Обеспечение в первую очередь энергетической независимости за счет строительства новых линий и удовлетворение увеличивающегося спроса на электроэнергию (только потенциальный спрос на электроэнергию в горно-металлургической отрасли в течение ближайших лет составит 2 мрлд кВт·ч).
12. Увеличение уставного капитала суммарно всех энергетических компаний со 100 млн долларов США в настоящее время до 4 млрд долларов США единой компании.

13. Реализация совместных инвестиционных проектов по вводу новых генерирующих мощностей и линий электропередач.

Единой управляющей энергокомпании присущ целый ряд преимуществ. Так, будет обеспечено сокращение административных расходов на систему корпоративного управления в сумме порядка 10 млн сомов, так как в новой компании будет одно правление, один совет директоров, одна ревизионная комиссия, одна аудиторская компания.

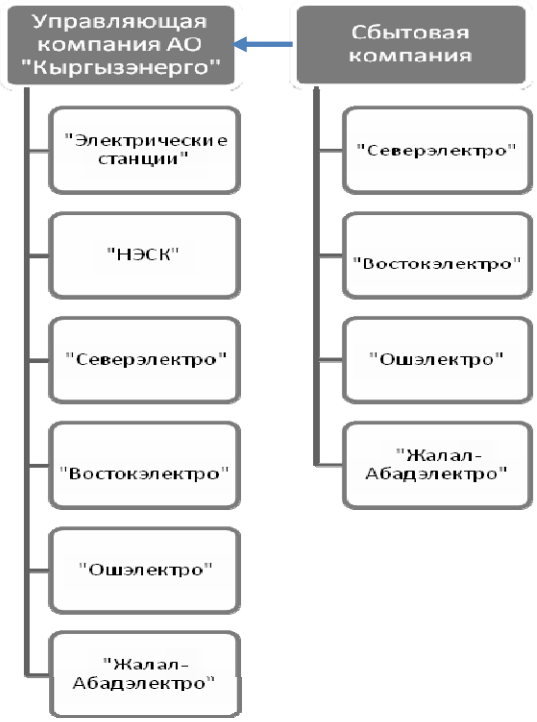
Далее, в результате проведения единой энергетической политики и жесткого административного управления возможно снижение уровня потерь до 5 %, что позволит сэкономить более 350 млн сомов в распределительных компаниях и 1-2 % потерь в транспортирующей компании на сумму 100 млн сомов.

Кроме этого, предлагаемое решение позволит обеспечить:

- увеличение прогнозных объемов прямых поступлений в бюджет от энергетического сектора на 1-2 % поступлений от объема республиканского бюджета;
- облегчить поддержание паритета цен (тарифов) на энергоносители при проведении ценовой реформы на доступном для потребителей уровне;
- принятие мер по техническому оснащению систем коммерческого учета и создание единой автоматизированной системы коммерческого учета электрической энергии (АСКУЭ) на всех подстанциях республики;
- сокращение численности работающих в энергосекторе до 20 % (численность работающих в АО «Кыргызэнерго» до разделения была 12,3 тыс. человек, а в настоящее время составляет 18,3 тыс. работников) и увеличение заработной платы работникам отрасли.

Управляющая компания будет планировать и утверждать ежегодный бюджет своих филиалов (РЭК, ЭС, НЭСК) в разрезе эксплуатационных, капитальных затрат, налогов и выделять им утвержденные средства помесячно. Выставление счетов и сбор денежных средств за электроэнергию будет осуществлять только сбытовая компания, являющаяся филиалом управляющей компании и имеющая свои подразделения в регионах, что позволит улучшить собираемость и снизить потери электроэнергии и коррупцию. Приобретение топлива, оборудования и материалов, проведение тендеров будет проводиться централизованно в рамках утвержденного бюджета.

Разделение по функциональным обязанностям технических служб и службы сбыта электроэнергии, которые будут независимыми друг от друга, позволит оптимизировать численность и структуру энергетической компании.



Предлагаемая структура управляющей энергетической компании

Список использованной литературы

1. Закон КР «Об энергетике». – Бишкек, 1996.
2. Закон КР «Об электроэнергетики». – Бишкек, 1997.
3. Закон КР «Об особом статусе каскада Токтогульских гидроэлектростанций и национальной высоковольтной линии электропередач». – Бишкек, 2000.
4. Закон КР «О строительстве и эксплуатации Камбаратинских гидроэлектростанций 1 и 2». – Бишкек, 2008.
5. Сартказиев Б. Научно-методические основы и практическая реализация реформирования энергетического сектора и формирования электроэнергетического рынка Кыргызстана: Научный доклад. – Бишкек.

Ч.А. Кемелова
аспирантка Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

ВЛИЯНИЕ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ НА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

The population's migration of sovereign Kyrgyzstan are started to define more complete other factors than those which were dominants in the last decades of USSR' being. Kyrgyzstan's economy quickly became dependent on remittances. Many Kyrgyz families survive thanks to the funds sent by labor migrants. Main objectives of the money remittances are maintenance of the family, education costs of children, costs of medical treatment.

За годы суверенного развития Кыргызстана в политической и социально-экономической сферах произошли значительные структурные преобразования. В ходе проводимых реформ в республике начала-середины 1990-х годов, несших с собой как позитивные, так и негативные перемены, произошли изменения и в демографической сфере – численности и миграции населения. Повсеместное закрытие промышленных предприятий и спад производства явились результатом массовой безработицы в республике. Эти процессы непосредственно были связаны с политической ситуацией в стране, поскольку государство не имело должных возможностей вести политику управления, отвечающую новым реалиям в конце 1990-х годов. Неустойчивый характер динамики развития социального сектора, трансформация политических процессов и нестабильная политическая ситуация в стране, связанная с неоднократной сменой политической власти и недовольством народа определили нарастание стихийности в миграционных процессах. Стало реальностью, что в данный процесс вовлечено огромное количество людей, наблюдаются новые формы миграции и, следовательно, связанные с нею проблемы.

По оценочным данным Национального статистического комитета Кыргызской Республики, 65 % населения страны проживают в сельской местности[1]. На сегодня единственной сферой, обеспечивающей тот или иной уровень жизни сельчан, остается аграрный сектор экономики. Но развитие этого сектора экономики в стране сопряжено с рядом осложнений: отсутствием оборотных средств для надлежащей обработки земельных наделов, нехваткой земли, нехваткой агротехнических знаний, трудностями в сбыте сельскохозяйственной продукции и т.д. На фоне такой безутешной картины смена профессиональной среды и переезд в другие страны на заработки для большей части населения страны, особенно в сельской местности, стали одним из путей выхода из сложившейся ситуации.

Российская Федерация является основным рынком труда для мигрантов из Кыргызстана, где, по некоторым оценкам, работает более 80 % всех мигрантов[2] и откуда поступает примерно четыре пятых всех денежных переводов кыргызстанцев, работающих за рубежом. Соответственно, ситуация в экономике России и государственная политика Российской Федерации в отношении трудовых мигрантов оказывают значительное влияние на возможности трудоустройства, уровень доходов, социальное положение и благополучие работающих там граждан Кыргызстана, а через них – и на социально-экономическое положение в Кыргызстане. Согласно итогам единовременного обследования занятости населения в Кыргызстане, только в 2006 году за пределы

---

[1] Оценка социально-экономических проблем трудовых мигрантов и их соотечественников, возвращающихся в Кыргызскую Республику // Сборник: Национальный статистический комитет Кыргызской Республики. – Б., 2009.

[2] Воздействие мирового экономического кризиса на трудовую миграцию из Кыргызстана в Россию: Качественный обзор и количественное исследование.– Б., 2009. – С. 71.

республики выбыло 34,4 тыс. человек в возрасте от 18 до 35 лет (из них 83 % этнические кыргызы). За 11 месяцев 2009 года в Российскую Федерацию из Кыргызской Республики въехало 461, 8 тыс. человек, что на 17 % больше аналогичного периода 2008 года[3].

Трудовая миграция оказывает влияние на рынок труда Кыргызстана, в значительной степени ослабляя напряженность на нем, так как объем внешней миграции по разным экспертным оценкам колеблется от 100 тыс. до 700 тыс. человек[4]. Ее объемы имеют тенденцию роста. В структуре внешних мигрантов преобладают люди наиболее активного возраста (20-29 лет)[5], в основном со средним и средне-специальным образованием. Большая часть мигрантов среди молодежи представлена выходцами из сельских районов Ошской, Джалал-Абадской и Чуйской областей. Молодежь и женщины стабильно составляют около 27 % общего количества внешних трудовых мигрантов[6].

Надо отметить, что за несколько последних десятилетий устойчивая внешняя трудовая миграция привела к появлению определенного экономического порядка (режима), связанного с сегментацией рынка труда в развитых странах и выделением видов работ, которыми преимущественно заняты кыргызские мигранты.

За последние двадцать лет внешняя трудовая миграция в Кыргызстане, характеризующая социально-политическую ситуацию в стране, прошла так называемые два этапа в своем развитии.

К первой волне трудовых мигрантов, вступивших в этот процесс, можно отнести челноков, ищущих счастья в торговле. Открытие границ с Китаем и Турцией, роль и значение Кыргызстана на международной политической арене явились важным способствующим фактором и, учитывая транзитное географическое положение Кыргызстана, создали множество путей для вовлечения безработных граждан в деятельность по закупке, перевозу и перепродаже различных товаров народного потребления на рынках России и Казахстана. На начальном этапе такой вид торговли был почти нерегулируем и приносил хорошие заработки. Многие из тех мигрантов, которые вовлеклись в торговлю на самом раннем этапе, смогли успешно перевести свою торговлю из розничной в мелко- и крупнооптовую и занять более-менее устойчивую нишу на рынках Средней Азии и России. Однако со временем челночная торговля становилась все более и более регулируемой и узаконенной, что существенно сузило каналы для транспортировки товаров челночным путем, и в результате на сегодняшний день стала намного менее существенной.

Вторая волна внешней миграции была вызвана экономическим ростом России и Казахстана, активно использующих свои природные ресурсы, ростом потребности в рабочей силе в этих странах и недостатком своих трудовых ресурсов. Соответственно новой волной мигрантов из Кыргызстана стали трудовые мигранты, занимающие этот растущий рынок занятости. Основной нишей для наших мигрантов стали строительство и сфера услуг. В первую очередь это непрестижные рабочие места, не требующие высокой квалификации, с тяжелыми условиями труда и низкой оплатой. Иными словами, внешняя трудовая миграция кыргызстанцев в России представлена в виде предоставления строительных, ремонтных и сервисных услуг. Эта последняя волна характерна также и тем, что временная миграция становится все более постоянной в связи с тем, что все

[3] Данные Общественного фонда «Сеть центров содействия трудовым мигрантам». Круглый стол «Ситуационный анализ проблем нарушения прав трудовых мигрантов на территории Кыргызстана и России». – Б., 2010.
[4] Кыргызстан: успешная молодежь, успешная страна. ПРООН в Кыргызстане. 2009. – С. 37.
[5] Итоги единовременного обследования занятости населения в июле 2006., НСК
[6] Кыргызстан: успешная молодежь, успешная страна. ПРООН в Кыргызстане, 2009. – С. 37.

большее количество кыргызских граждан, прожив на чужбине много лет, начинают получать российское и казахское гражданство. В отсутствии закона о двойном гражданстве, они вынуждены либо скрывать факт получения чужого гражданства, либо расставаться со своим кыргызским гражданством и в таком случае страна претерпевает определенные негативные факторы в демографической ситуации.

Учитывая социально-политическое положение страны, необходимо взвесить все отрицательные и положительные стороны происходящих миграционных процессов. Трудовая миграция может как поощрять экономическое и социальное развитие, так и препятствовать этому развитию. В разных странах степень влияния миграции на социальную ситуацию различается и во многом зависит от экономических тенденций, масштаба и особенностей миграционных потоков, а также индивидуального поведения мигрантов. Между тем, на данный момент последствия мирового кризиса в странах-реципиентах рабочей силы (Россия и Казахстан) способны повернуть миграционные потоки «вспять»[7], что может привести к еще более напряженной ситуации на рынке труда и переизбытку трудовых ресурсов в Кыргызской Республике. По результатам опроса 17 % респондентов планируют выехать за пределы Кыргызстана в ближайшие 12 месяцев, из них 73 % именно в поисках работы, а 17 % не планируют возвращаться обратно[8].

Положительными аспектами внешней трудовой миграции для Кыргызстана являются возможности смягчения ситуации на рынке труда, так как снижается безработица, возможности создания источника для дополнительных поступлений в страну валютных средств от работающих за рубежом граждан. Получение частных трансфертов мигрантов (денежные переводы) приводит к повышению доходов местного населения и увеличению спроса на товары и услуги. Нельзя забывать о том, что и сами мигранты – молодые люди получают более высокую профессиональную квалификацию, новый опыт работы с инновационными технологиями, управленческий опыт и т.д.

Для большинства стран региона Центральной Азии денежные переводы являются вторым по важности источником внешнего финансирования после прямых иностранных инвестиций, и для многих беднейших экономик получаемые денежные переводы являются самым важным источником, большим, чем отчисления от иностранной помощи. Международные денежные переводы развивающимися странами в 2005 году, оцениваются примерно в 167 миллиардов долларов США и за последние пять лет удвоились[9]. Значение денежных переводов мигрантов как источника финансового развития сейчас широко признано, в том числе Организацией Объединенных Наций, Европейским Союзом и G8.

Для Кыргызстана денежные переводы мигрантов как важный экономический компонент социально-экономического развития не исключение, более того, что они поддерживают курс национальной валюты – сома и даже покрывают значительную часть дефицита торгового баланса, который превышает миллиард долларов.

Процессы и изменения, происходящие в современном мире в течение последнего десятилетия, оказали влияние на развитие политического и социально-экономического потенциала в Кыргызстане. Так, глобальный экономический кризис последних 2-3 лет сильно затронул Россию, что не могло не сказаться и на положении мигрантов из Кыргызстана. Спад в российской экономике вызвал сокращение спроса на рабочую силу.

---

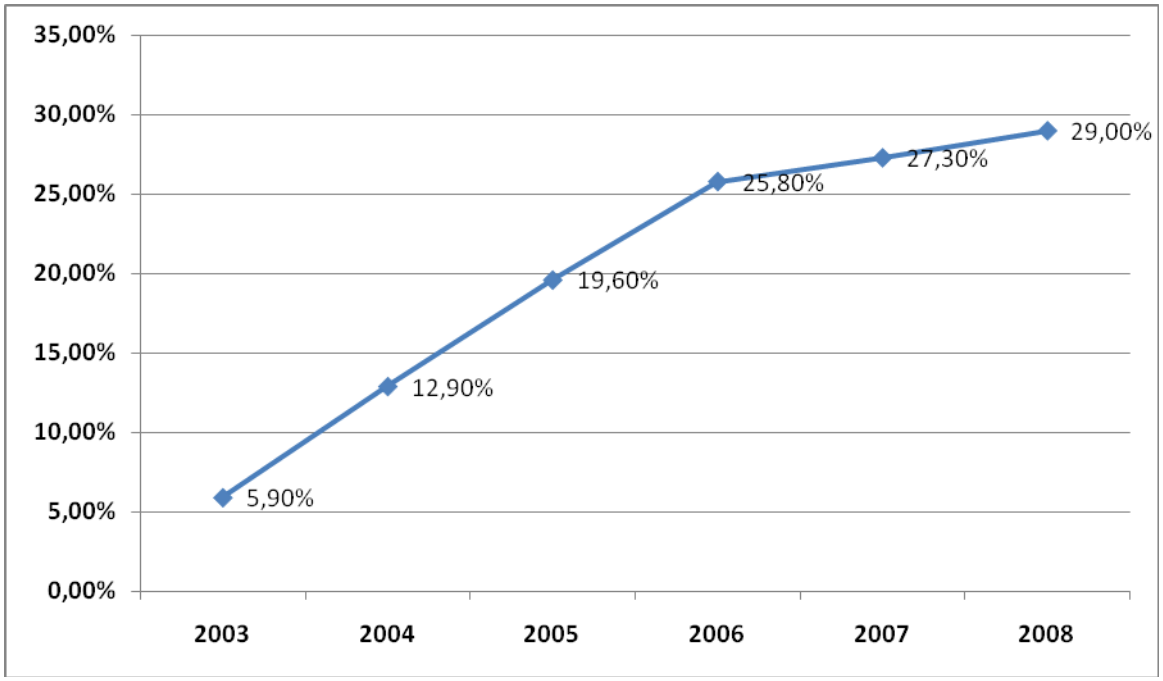
[7] Представители Ассоциации кыргызских диаспор в Москве советуют гражданам Кыргызстана пока не выезжать на работу в Россию http://www.24.kg/community/2009/04/01/110733.html.

[8] Кыргызстан: успешная молодежь, успешная страна. ПРООН в Кыргызстане, 2009. – С.38.

[9] Руководство по разработке и эффективной политике в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения/ World Bank, 2006 ОБСЕ, МОМ, МОТ

Тем самым сократились денежные переводы, что повлияло на социальную ситуацию в Кыргызстане. Как отмечает Национальный банк Кыргызской Республики, самый большой объем денежных средств мигранты перевели на родину в 2008 году – $1 млрд 205 млн, которые достигли уровня 29 % ВВП, что является одним из самых высоких показателей мира. В 2009 году переводы составили $966 млн. В течение 10 месяцев 2010 года **Кыргызстан** получил от трудовых мигрантов $968 млн денежных переводов[10]. Из этой суммы $908 млн перечислили кыргызские мигранты из России, $35 млн – из США, $25 млн – из **Казахстана.** 45 % денежных средств переведено в Бишкек, 27 % – в Ош, 14 % – в Джалал-Абад, 6 % – в Баткен.

Отношение величины притока денежных переводов мигрантов к ВВП (% доля в ВВП)



Источник: Национальный Банк Кыргызской Республики, Национальный статистический комитет Кыргызской Республики

Большая часть денежных переводов в Кыргызстан – это личные денежные переводы трудящегося-мигранта родным, но средства также могут инвестироваться или помещаться на счет. Денежные переводы, полученные от мигрантов, целевым образом тратятся на строительство и ремонт домов, приобретение бытовой техники, мебели, автомобили, покупку скота, медицинских препаратов и т.д.

Вместе с тем, есть значительное отрицательное влияние внешней трудовой миграции на социально-экономические процессы в стране, которое заключается в следующем: отток рабочей силы из регионов, в том числе квалифицированной рабочей силы и специализированных кадров, рост дисбаланса на рынке труда между спросом и предложением по наиболее востребованным профессиям и должностям, снижение налоговой базы местных бюджетов в силу снижения потенциала налогооблагаемых субъектов, ухудшение демографических процессов, снижение рождаемости, роста населения и другие.

[10] КирТАГ / Национальный банк Кыргызской Республики// Воздействие мирового экономического кризиса на трудовую миграцию из Кыргызстана в Россию: Качественный обзор и количественное исследование.– Б.,2009. - С.46.

Несмотря на приток денежных переводов, высылаемых мигрантами, "утечка мозгов" рассматривается как существенное препятствие для достижения Целей Национального Развития на Пороге Тысячелетия (ЦРТ) и равномерного сокращения бедности в Кыргызстане (ПРООН и СНГ 2005)[11]. Образованные и квалифицированные специалисты из сельских районов юга Кыргызстана в настоящее время работают нелегально в городах России и Казахстана и не имеют возможности применить свои навыки. Многие молодые люди прервали свое обучение в вузах только потому, что вынуждены зарабатывать на жизнь. Поэтому отток мигрантов вызвал в регионах дефицит профессиональных кадров.

Люди молодого и среднего возраста, мигрирующие в Россию или Казахстан, оставляют детей со своими родителями. Такая модель миграции изменила саму структуру отношений в семье в Кыргызстане. Родители отсутствуют длительный период времени, и забота осуществляется на расстоянии с помощью старших детей, бабушек, дедушек и родственников. Исследования свидетельствуют о том, что такое разделение семьи приводит к долгосрочным негативным последствиям: ухудшению посещаемости детьми школ и успеваемости, недостатку медицинского обслуживания и появлению общих психологических проблем[12].

Преобладает также ограниченный доступ к услугам здравоохранения трудовых мигрантов, которые могут заболеть из-за трудной работы, климатических условий, иногда даже могут получить травмы в местах прибытия. Мигранты не могут пользоваться бесплатными услугами медицинских учреждений, в результате чего состояние здоровья многих из них за время работы за рубежом ухудшается, домой они возвращаются по причине тяжелой болезни. Отрицательное влияние и в пенсионном обеспечении трудовых мигрантов. Не удивительно, что одним из мотивов получения гражданства других стран мигрантами является желание заработать российскую пенсию и получать ее на территории Кыргызстана. Однако вопрос социального страхования остается нерешенным.

Кроме того, внешняя трудовая миграция в Кыргызстане тесно связана с внутренней миграцией, точнее, семьи мигрирующих перебираются из южных регионов в г. Бишкек и его окрестности. Кроме того, люди, принадлежащие к различным возрастным группам или поколениям, по-разному решают вопрос о том, в какой именно регион Кыргызстана им вернуться. В этом отношении социальное положение мигрантов также является составляющим элементом, то есть отсутствуют у приезжих сельчан городская прописка, приезжие проживают в неблагоприятных условиях, дети не могут даже посещать школы из-за отсутствия надлежащих документов. Как видно, социально-экономическое положение мигрантов тесно переплетается с их влиянием на развитие целого государства.

Таким образом, сегодня процесс внешней трудовой миграции, казалось бы, выгоден не только частным лицам, но и государству в целом, но она имеет ясно выраженную отрицательную тенденцию, особенно в условиях Кыргызстана с его малочисленным населением и неразвитой экономикой, где данный процесс носит более негативный характер, что требует управленческих решений со стороны государства.

Во-первых, необходимо формировать новую политику, направленную на развитие своего рынка, промышленности и бизнеса; во-вторых, нужно привлекать на работу молодых

---

[11] Тиеме С., Куда возвращаться? Сельские и городские взаимосвязи в условиях внутренней и внешней трудовой миграции: Аналитическая заметка/ /Центр социальных исследований АУЦА. – Б., Кыргызстан.

[12] Там же.

специалистов, работающих за границей, обеспечив их необходимыми условиями в Кыргызстане; в-третьих, необходимы тесное сотрудничество и согласованность действий государств; привлечение больших технических и финансовых усилий для определения и осуществления политики в области трудовой миграции.

Список использованной литературы

1. Кыргызстан: успешная молодежь – успешная страна. ПРООН в Кыргызстане, 2009.
2. Экономические проблемы государственного регулирования внутренней миграции населения Кыргызстана, UNFPA.
3. Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения. World Bank. ОБСЕ, МОМ, МОТ, 2006.
4. Воздействие мирового экономического кризиса на трудовую миграцию из Кыргызстана в Россию: Качественный обзор и количественное исследование. – Б., 2009.
5. Эргешбаев У.Ж. Миграционные процессы в Кыргызстане и их социально-экономические последствия. – Ош: ОшГУ, 2009.
6. Labor Migration in Central Asia: Implications of the Global Economic Crisis Erica Marat // Silk Road Paper .May 2009.

Б.Б.Есеналиева
канд. экон. наук, и.о. доцента,
Академия управления при Президенте Кыргызской Республики

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ РЫНКА ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УСЛУГ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

An education system of Kyrgyz Republic is considered in this paper, the trend of development and reform processes of the industry. There is a mark of the education strategy of positive and negative aspects.

В настоящее время система модернизации образования в Кыргызской Республике становится главным средством обеспечения устойчивости и конкурентоспособности страны и, являясь основой экономической, социальной и политической модернизации общества, приобретает в XXI веке особую роль.

Уровень образованности населения, развитость образовательной и научной инфраструктуры – непременные условия становления и развития общества и экономики, ведущими ресурсами которых выступают новое знание, инновационная деятельность, новые технологии производства. Накопление человеческого капитала создает потенциал устойчивого экономического развития страны и повышения благосостояния ее граждан.

Одной из важных проблем системы образования является его модернизация. Однако как отмечает ряд исследователей по проблемам образования, необходимость модернизации и те формы, которые приобретает этот процесс в настоящее время, содержат противоречия, С одной стороны, безусловно, необходимо учитывать мировые достижения в области образования, новые технологии обучения и стимуляции образовательного процесса. С другой стороны, переход на западные образцы не может сопровождаться эталонным копированием без учета тех условий, которые сложились в странах СНГ, в том числе и в нашей республике.

С началом рыночных реформ государство и общество несколько утратили возможность активного воздействия на структуру подготовки квалифицированных специалистов, а также на процесс формирования потребностей и спроса на образовательные услуги различных уровней, что привело к ряду негативных последствий. К их числу можно отнести диспропорции на рынке труда, вызванные как «перепроизводством», так и «недопроизводством» квалифицированных кадров с высшим образованием по ряду специальностей, «избыточное образование», проблему неравной доступности образования, снижение качества образования и ряд других.

Решение этой научной задачи позволит успешно решать проблемы, возникающие в процессе формирования рынка образовательных услуг, оптимизировать структуру предложения образовательных услуг с учетом динамики образовательных потребностей, спроса и рынка труда, а также снизить социальные издержки рыночных реформ высшего образования[1].

Реформированию системы образования в Кыргызской Республике, несмотря на ограниченные ресурсы, придается приоритетное значение, производится финансирование сектора образования, направленное на обеспечение доступа к качественному образованию всех граждан, проживающих в Кыргызстане, независимо от национальной, социальной принадлежности и др.[2]. Как было отмечено на конференции, модернизация

---

[1] Султаншарав А. Роль менеджмента образовательных услуг в достижении конкурентоспособной экономики // Экономика. – Алматы, 2004.
[2] Материалы 48-й Конференции ЮНЕСКО Министров образования. – Женева, 2008.

образования в Кыргызстане проводится с учетом специфических аспектов и гуманитарных принципов инклюзивного образования, но был отмечен и ряд проблем, которые негативно отражаются на общем фоне социально-экономических процессов в республике.

Согласно стратегии образования и указанным в ней проблемам, в республике имеет место значительное расслоение в размерах финансирования образования по регионам, что обусловлено трехуровневой бюджетной системой, а также отсутствием справедливости и прозрачности в распределении категориальных грантов из республиканского бюджета на поддержку социальных программ на местном уровне, из-за чего осложняется проведение единой общегосударственной секторальной стратегии в системе образования, реализации приоритетов финансирования и программного распределения бюджетных средств, регулирования потоков ресурсов между уровнями образования, с одной стороны, и балансирования их распределения между регионами, с другой.

Основы формирования и исполнения республиканского и местных бюджетов определены Законом “Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике”. Формирование финансовых ресурсов среднего образования Кыргызстана централизовано, так как 65 % средств на его содержание формируется от доходной части общенационального бюджета на центральном уровне. Лишь 35 % от общей суммы государственных расходов на финансирование системы среднего образования составляют доходы местного бюджета. По отдельным областям они составляют немногим более 4-7 % финансирования образования. Сформированные на центральном уровне бюджетные средства направляются местным органам государственной власти для решения проблемы бюджетно-финансового дисбаланса в форме трансфертов (категориальных и выравнивающих грантов), предоставляемых местным органам государственной власти на поддержку социальных программ, в том числе в образовании.

Согласно исследованиям[3], резкий рост количества частных вузов и их филиалов в целом не был связан с привлечением инвестиций в развитие учебно-материальной базы, как это предполагалось, а стал возможен из-за либерального законодательства, позволившего создавать университеты и институты без наличия достаточной материальной базы и соответствующего состава преподавательских кадров. Несмотря на попытки государства регулировать процессы роста и специализации в подготовке специалистов с высшим образованием через лицензирование, аттестацию и аккредитацию, опыт подготовки кадров в высших учебных заведениям показывает, что большинство из них предоставляет образовательные услуги на низком качественном уровне. Реформы в системе высшего образования, проведенные в последние годы, были направлены на переход от государственного содержания в многочисленных учебных заведениях к финансированию персональных грантов по отдельным специальностям. Положительные моменты данного изменения – обеспечение единообразия требований, предъявляемых к поступающим в высшие учебные заведения, и доступ молодежи к высшему профессиональному образованию, особенно в области технических наук.

Еще большими недостатками, на наш взгляд, обладает процесс оказания образовательных услуг не по профилю высшего учебного заведения, а в соответствии с текущими потребностями рынка труда в специалистах с квалификацией, подготовка которых не свойственна традициям учебного заведения и не подкреплена ресурсным обеспечением соответствующего качества и объемов, к которому относится количественный и качественный состав преподавателей.

[3] Султаншарав А. Роль менеджмента образовательных услуг в достижении конкурентоспособной экономики // Экономика. – Алматы, 2004.

Современный уровень развития рыночной экономики, построение гражданского общества предполагают иное качество образования, обеспечивающее подготовку человека не столько к индустриальному обществу, сколько к обществу экономики, построенной на знаниях. Образование в информационном обществе имеет своей целью наиболее полное удовлетворение образовательных потребностей личности, которые являются выражением не только ее стремления к наиболее полной самореализации, но и воздействия условий быстро меняющегося мира. В последнем случае перед человеком встает необходимость постоянно пополнять свои знания, чтобы комфортно чувствовать себя в изменяющемся мире.

В США, например, «Закон о развитии образования» провозглашает американскую систему образования «инструментом» национальной обороны и власти, от которого зависит выживание и процветание нации. В XXI веке практически все страны мира на первое место выдвигают качество образования, которое уже не измерить уровнем обычной грамотности, а более высоким показателем – функциональной образованностью.

Согласно результатам переписи населения 2009 года, образовательный уровень населения в Кыргызской Республике довольно высок. Из населения в возрасте 15 лет и старше 16 % имели высшее и неполное высшее образование, 7,1 % – среднее профессиональное, 58 % – законченное среднее общее образование и 11,9 % – основное общее образование. Только 5,5 % населения имели начальное образование, 1,7 % не имели начального образования, из них неграмотных – 0,8 % взрослого населения республики. Доля лиц с высшим образованием по сравнению с данными переписи 1999 г. возросла с 10,5 % до 12,4 %, в то же время отмечалось снижение доли лиц со средним профессиональным образованием – с 10,8 % до 7,1 %.

Уровень образования городского населения выше, чем сельского: доля горожан, имеющих как высшее, так и среднее профессиональное образование, в 2 раза выше, чем среди сельских жителей (табл. 1).

Доля женщин с высшим образованием составляет 134 на 1000 населения, мужчин – 113. Выше у женщин, чем у мужчин, также и доля лиц со средним профессиональным образованием (90 против 50 на 1000 населения). В то же время доля женщин, имеющих среднее общее образование, ниже и составила 547 против 615 у мужчин.

Но все это, к сожалению, сопровождается значительным уровнем безработицы среди специалистов с высшим и средним профессиональным образованием, что определяет диспропорции в спросе и предложении в разрезе профессий. Отсутствует средне- и долгосрочный анализ потребности экономики в отдельных профессиях, специальностях.

Один из факторов, влияющих на снижение количества выпускников технических направлений, – отсутствие интереса со стороны молодежи, что во многом обусловлено, с одной стороны, низкой оплатой труда, а с другой – отчужденностью от труда соответствующих специалистов. Однако в последние годы эта ситуация меняется.

Государственный заказ ориентируется не на текущие потребности, а на долгосрочные национальные интересы, в том числе увеличение специалистов и выпускников средних профессиональных техникумов и лицеев, то есть на подготовку специалистов низшего звена. Эта тенденция уже наметилась с образованием агентства по средне-профессиональному образованию и с государственной политикой в области профтехобразования.

Таблица 1

Численность постоянного населения в возрасте 15 лет и старше по уровню образования (тыс. человек) [4]

	Все население в возрасте 15 лет и старше	Высшее проф. обр.	Незаконченное. Высшее	Средне-проф. обр.	Среднее общее	Неполное среднее	Начальное общее	Не имеют начального общего образования
КР, всего								
1999	3090,7	324,4	47,7	333,2	1545,6	566,4	193,8	79,6
2009	3738,2	463,2	133,3	263,9	2166,8	443,1	204,0	63,9
Баткенская	288,7	20,8	7,9	13,2	198,0	26,8	16,2	5,8
Джал-Абадская	674,2	52,0	18.0	36.8	432.2	82,3	38,6	14,3
Иссык-Кульская	305,4	39,2	8,8	28,3	171,9	34,6	18,3	4,3
Нарынская	169,7	18,5	2,7	12,6	100,8	20,5	11,4	3,2
Ошская	727,2	52,3	13,7	35,1	468,8	96,9	43,8	16,6
Таласская	149,0	14,6	3,8	11,0	88,4	17,7	10,1	3,4
Чуйская	592,2	63,6	14,2	53,1	322,8	93,6	34,6	10,3
г.Бишкек	645,2	169,9	50,2	59,7	294,9	44,2	22,8	3,5
г. Ош	186,6	32,3	14,0	14,1	89,0	26,5	8,2	2,5

Одна из основных задач в системе образования должна быть ориентирована на эффективное использование своих ресурсов – человеческих, информационных, материальных, финансовых.

Одним из критериев должно явиться обеспечение равного доступа молодых людей к полноценному качественному образованию в соответствии с их интересами и склонностями независимо от материального достатка семьи, места проживания, национальной принадлежности и состояния здоровья и выявление и поддержка наиболее одаренных, талантливых детей и молодежи.

По ряду оценок сфера образования недостаточно успешно справляется с решением поставленных задач. В частности, отмечаются продолжающееся снижение качества образования, снижение уровня его доступности для отдельных групп населения, недостаточность подготовки кадров для реализации инновационного процесса. Образование не выполняет своих задач в области социального перемешивания, не ори-

[4] Перепись населения и жилищного фонда Кыргызской Республики 2009 года. Книга 1. – Б., 2009.

ентировано на обучение в течение жизни (непрерывное образование). Несоответствие структуры подготовки потребностям национального хозяйства и запросам рынка труда отмечается даже на государственном уровне в качестве недостатка сферы профессионального образования на протяжении достаточно большого периода времени.

Таким образом, происходящие процессы на рынке образовательных услуг государственного и частного направления в настоящее время требуют пристального внимания со стороны государства как важнейший элемент социально-экономического развития нашего государства, а именно необходима государственная модернизация образовательного процесса, подходов в управлении, финансировании в контексте информационного развития, ведь только хорошее образование дает нам хорошие кадры, а кадры решают все.

Список использованной литературы

1. Султаншарав А. Роль менеджмента образовательных услуг в достижении конкурентоспособной экономики // Экономика. – Алматы, 2004.
2. Материалы 48-й Конференции ЮНЕСКО Министров образования. – Женева, 2008.
3. Перепись населения и жилищного фонда Кыргызской Республики 2009 года. Книга 1. – Бишкек, 2009.
4. Беляков С.А. Модернизация образования в России: совершенствование в управлении. – М., 2009.

А.Аскарова
канд. экон. наук, доцент, Жалал-Абадский государственный университет
А.И.Абдиева
канд. экон. наук, доцент,
Академия управления при Президенте Кыргызской Республики

МАРКЕТИНГОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ НА РЫНКЕ БАНКОВСКИХ УСЛУГ ДЛЯ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ (ПЕРВЫЙ ЭТАП)

It presented the marketing research in this article, which connected with working out of strategy of behavior of native commercial bank in the market of bank services for physical persons. This research has been carried out by joint group of marketing experts and employees of bank under the control of the authors.

Главной целью маркетингового исследования рынка банковских услуг частными лицами являлось формирование информационной базы и рекомендаций по разработке регионально ориентированной рыночной стратегии увеличения доли коммерческого банка на целевом рынке в Бишкеке. Достижение данной цели обеспечивалось путем выявления размеров платежеспособного спроса физических лиц, сегментированного по различным признакам, и выделения из исследуемых сегментов наиболее интенсивных.

На основе установленных характеристик наиболее интенсивных сегментов населения решалась задача по созданию стратегии деятельности банка, учитывающей территориальные особенности распределения платежеспособного спроса и обеспечивающая оптимизацию:

- месторасположения новых филиалов;
- условий формирования депозитной базы;
- набора предлагаемых банковских продуктов;
- цен на банковские продукты и услуги;
- каналов рекламы;
- программы по привлечению и закреплению клиентуры.

Для реализации поставленных целей маркетингового исследования была разработана программа действий, которая включала следующие этапы:

1. Сбор и изучение вторичной информации:

➢ о тенденциях в изменении доходов и направлений расходования средств высоко- и среднедоходных слоев населения, в том числе и об уровне их сбережений;

➢ о социально-демографических характеристиках населения в разрезе различных потребительских групп;

➢ об объеме и структуре потребляемых банковских услуг физическими лицами в Бишкеке;

➢ о наборе банковских продуктов и услуг, предлагаемых физическим лицам коммерческими банками – конкурентами;

➢ о состоянии рынка кредитов, депозитов и ценных бумаг банков.

2. Разработка вопросников для полевого исследования сегмента населения, обеспечивающих получение требуемой первичной информации, которую невозможно получить из других источников.

3. Проведение полевого рыночного исследования.

Анализ полученной информации, оценка эластичности спроса на предлагаемые банковские продукты и услуги во взаимосвязи с другими факторами (инфляцией, ростом доходов населения и т.д.) и разработка рекомендаций по оптимизации их набора и цен.

Разработка детализированной по районам Бишкека прогнозной модели рынка банковских продуктов и услуг в перспективе трех месяцев, включающих оценку потребительского спроса физических лиц на банковские услуги в зависимости от ряда экономических факторов.

Осуществление маркетингового исследования в соответствии с поставленной целью началось с определения целевого сегмента исследования групп частных лиц, которые являются или могут являться потенциальными клиентами банка.

Учитывая то, что при очень низком уровне дохода семьи не имеют возможности осуществлять какие-либо значительные накопления и инвестирования и соответственно пользоваться в значительной степени различными видами банковских услуг, был выбран минимальный пороговый уровень дохода в размере 10 тыс. сом. в месяц на одного члена семьи, который являлся критерием при отборе опрашиваемого населения. Эта группа населения Бишкека составляла в конце 2008 г. примерно 20 % общего количества населения, на долю которой приходилось около 50 % суммарных доходов жителей города (для Кыргызстана в целом эта доля составляла на момент опроса примерно 10 %)[1].

Рост удельного веса доходов этой группы определялся изменениями в структуре денежных доходов населения, происшедшими в 2008 г.: увеличилась доля доходов от предпринимательской деятельности, от собственности финансово-кредитных операций. Доход 10 тыс. сом. на одного члена семьи был выше в начале 2009 г. прожиточного минимума в Бишкеке и, следовательно, являлся минимальной пороговой величиной, позволяющей среднестатистической семье делать накопления.

Полевое исследование было решено проводить в два этапа. На первоначальном этапе решалась локальная задача установления размеров платежеспособного спроса населения на банковские продукты в разрезе районов города и выбора наиболее перспективных районов для расширения деятельности банка как с учетом интенсивности спроса населения на интересующие банк услуги, так и с учетом присутствия в этих районах деятельности банков-конкурентов.

На втором этапе проводилось более углубленное исследование спроса населения на перспективные банковские услуги в округах, перспективных для расширения деятельности банка, с целью получения детальных и более точных характеристик платежеспособного спроса и определения территориального распределения исследуемого спроса внутри районов.

Данный двухэтапный подход к решению задачи, когда на первом этапе из всей совокупности исследуемых объектов определяются ключевые сегменты, а на втором производится определение и уточнение их характеристик, находит широкое применение в маркетинговых исследованиях.

Общий объем выборки на первом этапе опроса, составляющий более 10000 бишкекских семей, распределялся между всеми районами города поровну. С целью обеспечения равной вероятности попадания в выборку различных категорий населения опрос проводился как по месту жительства, так и в других местах концентрации населения – по месту работы и в общественных местах.

[1] По данным Нацстаткома КР.

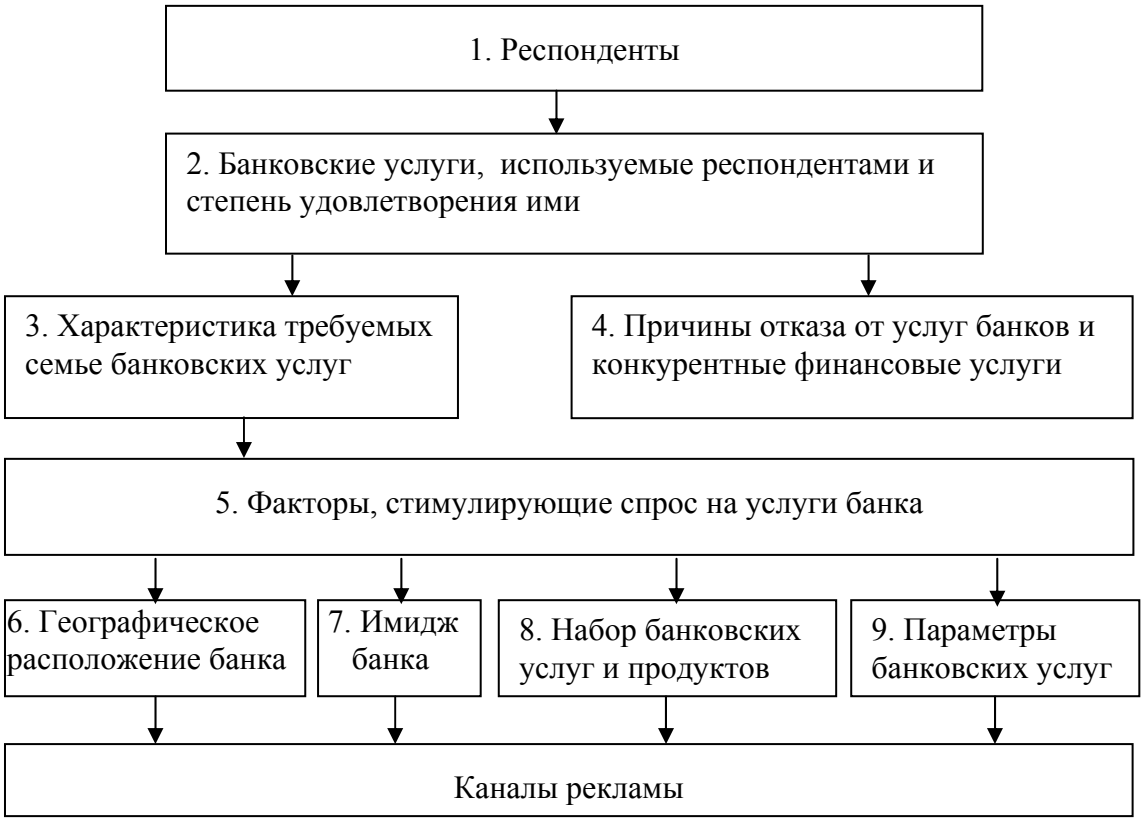


Рис. 1. Структура маркетингового вопросника[2]

Анкета для проведения опроса составлялась с учетом выявления наиболее интенсивных по спросу на услуги сегментов населения. Предполагаемые факторы сегментирования потребителей банковских продуктов: уровень среднедушевого дохода, место проживания (район (округ) в городе), пол и возраст, род занятий.

Структура маркетингового вопросника (блоки вопросов) представлена на рис. 1.

В блок «респонденты» включались вопросы (кроме факторов предполагаемого сегментирования), связанные с местом постоянного проживания, со структурой распределения дохода семьи, характером принятия решения в семье. Это позволило глубоко проанализировать профиль рынка потенциальных клиентов коммерческого банка и факторы, влияющие на механизм принятия решения в семье респондента.

В блок банковских услуг с целью выявления конкурентных банковских услуг были включены все основные услуги, в достаточной степени популярные на кыргызском финансовом рынке для частных лиц: сомовые и валютные депозиты, текущие счета, пластиковые карты, дорожные чеки, акции других эмитентов, кредиты, депозитарные услуги, обмен валюты, консультации по инвестициям и налогообложению.

Выяснялась также степень удовлетворенности частных лиц выбранным коммерческим банком (качеством обслуживания и надежностью банка), используемыми услугами банков, выражаемая балльной оценкой для каждой услуги, конкретными параметрами услуги (сроком, минимальной суммой, неснижаемым остатком, платой за операцию, годовым процентом, условиями погашения).

[2] Составлено авторами.

В блок банковских услуг, необходимых респондентам, были включены также вопросы, позволяющие выявить мотивы выбора респондентом конкретного коммерческого банка: надежность, качество обслуживания, удобство расположения места продажи, близость часто используемых населением транспортных коммуникаций, высокие проценты, качество рекламы и т.п. Были предусмотрены вопросы, касающиеся способов получения частными лицами кыргызских коммерческих банков по тем или иным услугам.

В рекламный блок были включены вопросы, касающиеся вида рекламы, предпочтения рекламных каналов, удобного времени размещения рекламы на радио и телевидении.

Первый этап полевого исследования дал следующие результаты: более 60 % населения Бишкека пользовались на момент опроса услугами коммерческих банков, из них подавляющая часть – услугами РСКбанка. На втором и третьем месте по объему банковских услуг со значительным отставанием от РСКбанка находились «АзияУниверсалбанк» и «KICB». Значительное большинство населения пользовалось срочным депозитным вкладом или текущим вкладом в сомах. «KISB» занимал ведущее положение по валютным услугам частным лицам, «АзияУниверсалбанк» – по пластиковым картам. Нерезиденты нашей страны пользуются чаще всего банковскими продуктами и услугами «Демиринтернешнлбанк». Эти результаты корреспондируют с данными органов государственной статистики.

Полного удовлетворения предоставляемыми услугами банков опрошенные респонденты не показали. В наибольшей степени неудовлетворенность населения была связана с низким годовым процентом по вкладам и пластиковым картам, высоким процентом за кредит, с порядком начисления и выплаты доходов по срочным вкладам, условиями изъятия вклада, высоким комиссионным процентом за услуги. Поэтому и намерение частных лиц – опрошенных респондентов в дальнейшем пользоваться теми или иными услугами коммерческих банков в ближайшие после опроса месяцы не столь большое – несколько более половины опрошенных. На данные намерения оказали влияние ухудшившееся финансовое положение семей и их желание воспользоваться другими альтернативными направлениями вложения свободных средств, защищающие их владельцев от инфляции. Данные об альтернативных направлениях вложения населения средств показаны на рис. 2.

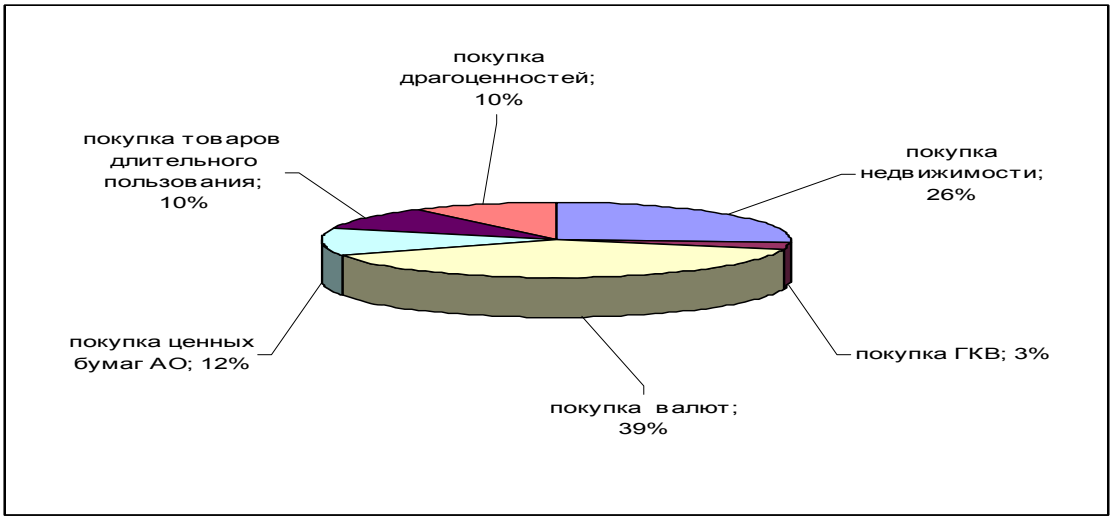


Рис. 2. Альтернативные направления вложения средств населения Бишкека

Полученные в ходе исследования данные позволили получить оценку тех или иных услуг различных коммерческих банков, представляемых частным лицам, в сопоставлении с

услугами «АТФбанка». Эта оценка учитывала как качество банковских услуг, так и популярность (по числу упоминаний) банка, его имидж в глазах потенциальных и реальных потребителей этих услуг. Рейтинговая оценка рассчитывалась для 10 наиболее часто упоминавшихся в ответах респондентов коммерческих банков с использованием показанных респондентами балльных оценок удовлетворенности той или иной банковской услугой и важности параметров услуги для респондента.

Выявлены потребительские предпочтения по основным банковским услугам для частных лиц. По сомовым депозитам бесспорным лидером по числу упоминаний является РСКбанк. Однако это лишь означает хорошую информированность больших масс потенциальных и реальных потребителей о ряде преимуществ РСК банка (высшая надежность, доступность, масштаб организации), т.е. свидетельствует о высоком общем имидже в глазах населения. Итоговая же оценка, полученная на основе учета мнения реальных потребителей данной услуги РСКбанка, оказывается самой низкой среди группы банков-лидеров вследствие низких оценок удовлетворенности параметрами данной услуги (величина и порядок начисления процентов, качество обслуживания). Позиции «АТФбанка» в этом отношении достаточно благоприятны.

Похожая картина наблюдалась на рынке валютных депозитов, где по общему имиджу выделялся «КІСВ», отличающийся высоким качеством этой услуги.

По условиям предоставления кредитов «КІСВ» имеет также самый высокий рейтинг оценки потребителей в основном за счет максимального срока кредита и условий погашения.

Исходя из того, что во многих случаях банки имеют почти одинаковые оценки, был сделан вывод об усилении конкуренции на рынке банковских услуг и практические шаги банка «АТФбанка» по поиску эффективных путей привлечения клиентов представлялись своевременными.

Н.И.Акылбекова
канд. экон. наук, и.о.доцента,
Институт управления и бизнеса КНУ им.Ж.Баласагына
А.Т.Аттокурова
ст. преподаватель Ошского государственного университета

АНАЛИЗ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

In article the analysis of migratory processes in the Kirghiz Republic is made, are investigated the international and interregional population shift of the Kyrghyz Republic for 1990 – 2009, problems of social and economic development the republics connected with population shift and a tendency of course of migratory processesare defined.

Миграция представляет собой пространственное движение населения, изменение его территориального распределения, т.е. географии. Миграция населения меняет численность и структуру населения Кыргызской Республики. В отличие от естественного движения, являющегося внутренним свойством народонаселения, миграция представляет внешнее по отношению к ней движение. Миграционный процесс выступает как двоякое движение, т.е. как поток выбытий и как поток прибытий. Двусторонность миграционного процесса обусловлена не тем, что в местах вселения действуют силы притяжения, а в районах выхода – силы выталкивания (те и другие имеются в каждом районе), а тем, что миграционный процесс – это взаимодействие двух противоположно направленных относительно однородных серий событий[1].

По целям миграция подразделяется на экономическую (трудовую и коммерческую) и учебную. Сюда же относится и миграция с целью воссоединения и создания семей, миграция в связи с отдыхом и туризмом, религиозная миграция (паломничество), миграция в связи с ведением традиционного хозяйства (кочевничество).

Внешняя трудовая миграция для сотен тысяч кыргызстанцев стала средством выживания, вследствие чего опустели села, где основное население старики и дети, а это уже негативно отражается на национальной безопасности страны. Положительная сторона миграции заключается в том, что выезд трудовых мигрантов позволяет привлечь дополнительные активы в экономику, потенциально способствует приращению знаний и навыков среди населения страны, снижает уровень безработицы.

Однако трудовые мигранты из Кыргызстана не обладают навыками и уровнем квалификации, которые сегодня соответствуют требованиям рынка труда региона, куда прибывают мигранты, особенно в тех отраслях экономики, где наблюдается недостаток квалифицированной рабочей силы. Так, большинство российских и казахстанских работодателей не скрывают, что они нанимают трудящихся мигрантов из Кыргызстана в основном для выполнения работ, не требующих высокой квалификации.

Вместе с тем экономика Кыргызстана и отечественные работодатели также испытывают проблемы, связанные с низким качеством профессиональной подготовки рабочих кадров, дефицитом квалифицированных рабочих. За последние годы стали дефицитными такие профессии, как сварщик, радиотелемеханик, крановщик, моторист, пекарь, электрик, бульдозерист, маляр, токарь, фрезеровщик, каменщик. Этот список на ближайшие пять

[1]Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. Три стадии миграционного процесса. – М., 2004. – С.23.

лет пополнят профессии, связанные с энергетическим сектором, включая гидроэнергетику, а также горнодобывающую промышленность и туризм. Одной из причин существующих вакансий является низкий уровень оплаты труда в Кыргызской Республике, что на фоне более высоких заработных плат в соседних странах продолжает способствовать миграционным настроениям наших соотечественников.

По данным Международной организации труда, Кыргызстан стал третьей страной – поставщиком трудовых мигрантов в Россию (после Узбекистана и Таджикистана). По официальным данным, поток трудовых мигрантов из Кыргызстана оценивается в 340000 человек, но некоторые оценки дают цифры в 500000 или миллион человек.

Длительное время на изменение общей численности населения Кыргызстана отрицательное влияние оказывает миграция. Миграционный отток населения республики (отрицательное сальдо миграции) обусловлен трансформацией экономики, вызвавшей гиперинфляцию, повышение уровня безработицы, межнациональные противоречия, расслоение общества и появление в социальной структуре населения категории бедных и крайне бедных.

Международная миграция населения Кыргызской Республики изменилась с появлением новых причин, факторов и условий, ее обуславливающих. В этом отношении существенным моментом являются глубокие преобразования, приведшие к радикальному переустройству всей общественной жизни и вызвавшие интенсивные миграционные перемещения населения.

Данные табл.1 свидетельствуют о том, что число выбывших из Кыргызской Республики составило за 1990 – 2009 годы 791,8 тыс. человек. Сальдо внешней миграции выросло за указанный период до 548,5 тыс. человек.

Таблица 1

Международная миграция населения Кыргызской Республики за 1990 – 2009 годы, чел. (по данным Нацстаткома КР)

Годы	Всего			В том числе кыргызы		
	число прибывших	число выбывших	миграционный прирост, отток (-)	число прибывших	число выбывших	миграционный прирост, отток (-)
1990	40939	82852	-41913	8136	4765	3371
1995	18368	37302	-18934	2946	1654	1292
2000	5349	27887	-22538	1177	1396	219
2005	3761	30741	-26980	892	6296	5404
2009	3 829	33 380	-29 551	1 590	14 552	-12 962

Отрицательное сальдо внешней миграции кыргызов началось с 2000 года и за 2009 годы составило 13,0 тыс. человек. Отток населения различается по национальному признаку. Самый высокий процент оттока в 2009 году приходился на кыргызов –51,5 %, далее следуют русские – 23,5 %, узбеки – 12,3 %, затем украинцы – 2,4 %, казахи – 1,97 % (рис.1).

Из стран СНГ, принимающих мигрантов из Кыргызстана, первое место занимает Россия – 92 %, второе – Казахстан – 7,3 %.

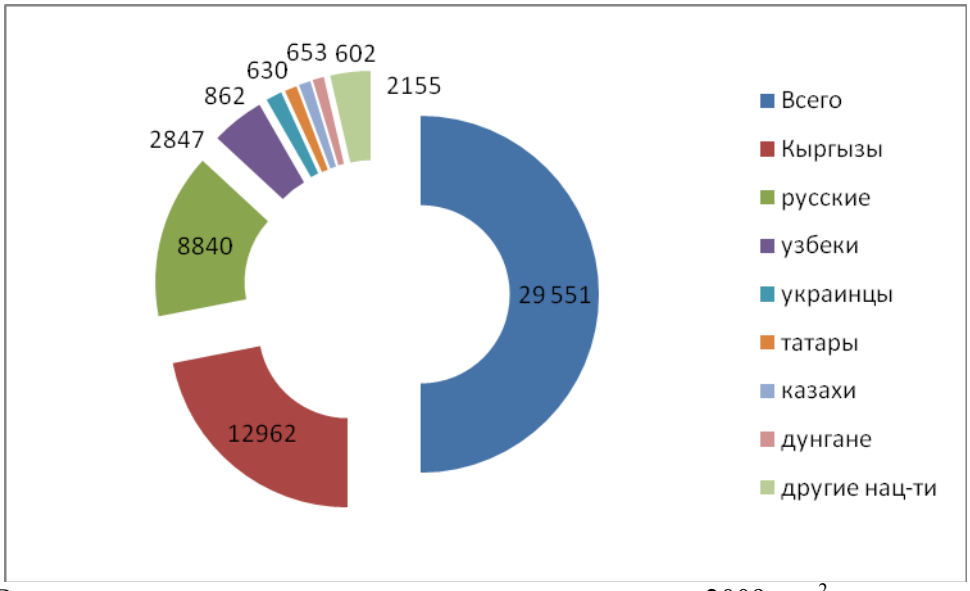


Рис.1. Внешняя миграция населения по национальностям за 2009 год[2]

Преобладающее значение имеет внешняя трудовая миграция, т.е. переселение в поисках работы. Эта закономерность отражает экономический приоритет в межстрановой миграции трудовых ресурсов. В процесс трудовой миграции вовлечены представители самых разных социальных слоев, различных национальностей, широкого возрастного диапазона, различного статуса в занятости и профессиональной принадлежности.

Большая часть трудовых мигрантов характеризуется высоким образовательным уровнем. Так, доля лиц, имеющих высшее, неполное высшее и среднее специальное образование, среди мужчин составляет 64,9 %; а среди женщин – 75 %.

Из стран СНГ наиболее привлекательными для трудовых мигрантов являются Россия (53,1 %) и Казахстан (28,7 %). В Российской Федерации утверждена Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом. Понятие «соотечественник за рубежом» подразумевает граждан всех республик, входивших в состав Советского Союза, независимо от национальности. Участие в Государственной программе дает соотечественнику и членам его семьи в приоритетном порядке право на получение разрешения на временное проживание, вида на жительство и приобретение российского гражданства. Россия компенсирует расходы на переезд и провоз личного имущества. Переселенцы могут рассчитывать на получение единовременного пособия и так называемый «соцпакет».

Трудовые мигранты выгодны для России. Дешевый труд иностранных рабочих позволяет снизить издержки и повысить рост производства товаров, увеличивается спрос па товары и услуги, экономятся затраты на образование и обучение кадров; иностранным рабочим не нужно выплачивать пенсии, их не включают в социальные программы.

Положительные стороны миграции для Кыргызстана в том, что страна получает от мигрантов свободно конвертируемую валюту в виде денежных переводов – не менее 300 млн долларов США в год. Эта сумма зарегистрирована официально по данным

[2] Составлено автором на базе данных НСК КР.

банков республики. Если к этому добавить деньги, вывозимые наличными, получается сумма, сопоставимая с годовым бюджетом республики.

В материалах III Бишкекской международной банковской конференции опубликованы следующие данные. По сумме денежных переводов из Российской Федерации Кыргызстан занимает 8-е место в Содружестве Независимых Государств. Впереди нашей республики Украина, Узбекистан, Таджикистан, Армения, Казахстан и другие. По данным банка России, оборот рынка переводов из стран СНГ в 2005 г. составил 4,6 млрд долларов США, из которых 10-я часть приходится на Кыргызстан. Из 100 % всех денежных переводов 91 % – переводы в страны СНГ.

Причинами поиска работы за пределами Кыргызстана являются, в первую очередь, низкий размер заработной платы, нехватка рабочих мест, невозможность найти работу по специальности.

По данным Нацстаткома КР, в 2008 году уровень безработицы составил 8,3 % экономически активного населения, причем уровень безработицы женщин выше – 9 %, чем мужчин – 7,7 %. Единственный выход из этой ситуации – создание рабочих мест. Граждане Кыргызстана должны быть уверены в том, что они будут востребованы. В противном случае может в дальнейшем произойти массовая миграция кыргызов, которая непременно скажется на общем уровне развития страны.

Наряду с активными внешними миграционными процессами значительно интенсифицировались территориальные перемещения населения внутри Кыргызстана из-за экономических и структурных реформ.

Занимая свыше 60 % всего объема миграционных перемещений в республике, внутреннее перераспределение населения из сел в города наглядным образом отражает все изъяны структурных преобразований, происходящих в экономике. Диспропорция спроса и предложения рабочей силы оказывает отрицательное влияние на рынок труда, создавая нерегулируемый поток внутренней миграции населения.

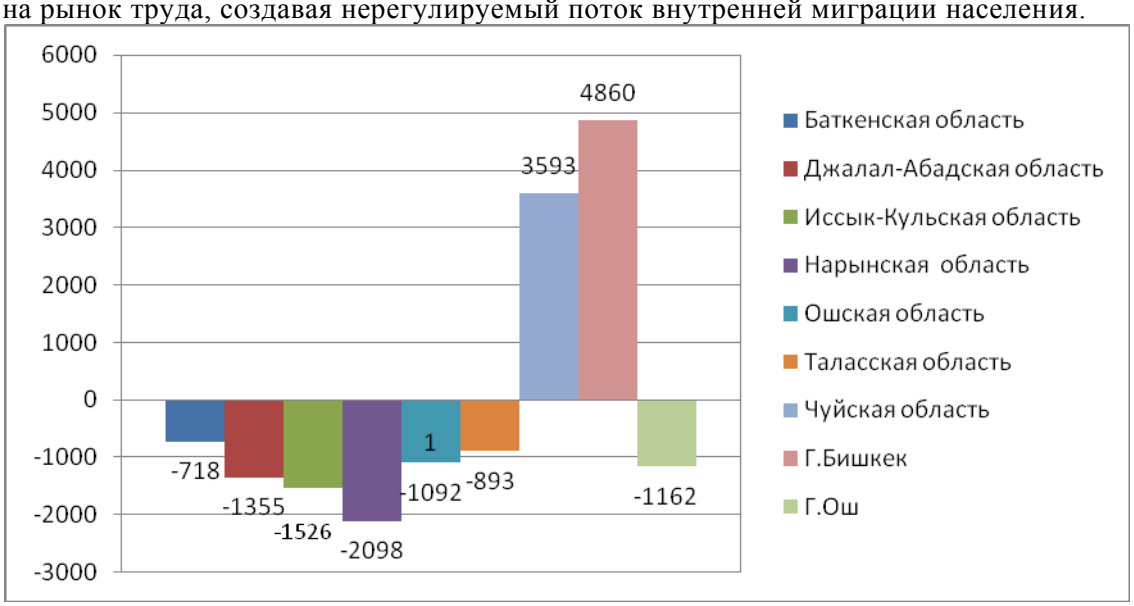


Рис. 2. Межобластная миграция населения по областям Кыргызской Республики за 2009 год[3]

[3] Составлено на базе данных НСК КР.

Так, положительное сальдо отмечается в г.Бишкеке – 4,9 тыс.чел. в год, Чуйской области – 3,6 тыс.чел. Основной отток мигрантов в 2009 году наблюдался из Нарынской и Иссык-Кульской областей – 2,1 и 1,5 тыс.чел. соответственно (рис.2).

Эти перемещения происходят из-за ряда причин, в числе основных высокий уровень безработицы в сельской местности, имеющей тенденцию к росту; привлекательность городской жизни и гонка к заполнению вакуума, возникшего в результате интенсивного эмиграционного оттока населения за пределы страны.

Таким образом, миграционная подвижность имеет тенденцию незначительного роста из-за глобального финансового кризиса, и ее структура измененяется в пользу внутренней миграции.

В короткий период Кыргызская Республика присоединилась к основополагающим международным документам, приняла основные законодательные акты, регулирующие миграционные процессы. Подписаны межгосударственные соглашения о защите прав и интересов трудящихся-мигрантов с основными странами-реципиентами (страны приема трудовых мигрантов). Значительная помощь оказывается со стороны международных организаций, таких как Международная организация по миграции и Международная организация труда.

Первоочередной задачей государства является создание благоприятной среды для населения внутри страны для развития экономики. Сделать это нужно целым комплексом мер экономического, социального и правового характера. Развитие сельского хозяйства, культурного и социального быта должно способствовать закреплению населения в областях его традиционного проживания. Кроме того, требуется защита прав трудовых мигрантов, уже оказавшихся за рубежом.

Список использованной литературы

1. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. Три стадии миграционного процесса. – М., 2003.
2. Филонова Н. http://www.msn.kg/ru/news/24847/.
3. http://www.mz.kg/ru/migrnas/.
4. Демографический ежегодник КР 2005-2009 гг. – Б.: Нацстатком КР, 2010.
5. Закон Кыргызской Республики "О внешней трудовой миграции". г.Бишкек от 13 января 2006 года № 4.

Д.К.Конокбаева
канд. экон. наук, доцент, Бишкекский гуманитарный университет им. К. Карасаева

ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА ОПРЕДЕЛЕНИЯ ВЕЛИЧИНЫ МИНИМАЛЬНОЙ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ

The issue of the amount of the minimum wage (MW) in KR is a significant concern, because it influences the general wage levels and is used as a measure unit to determine the size of benefits, fines, and to compare the levels of the payments based on different social programs. Considering the factors of globalization, it is becoming increasingly common to research western practices to set the levels of minimum wage.

Проблема размера минимальной заработной платы (МЗП) в Кыргызстане имеет особую остроту, так как она влияет на общий уровень заработной платы и ее используют в качестве счетной единицы для определения размеров пособий, штрафов и сравнения величин выплат по различным социальным программам, хотя использование МЗП в таком направлении не соответствует ее изначально определенной исторической миссии. В связи с этим актуальным становится рассмотрение истории возникновения минимальной заработной платы, а также, учитывая условия глобализации, актуально рассмотрение зарубежной практики установления ее величины.

Историческая миссия МЗП. Законодательно нижний предел оплаты труда – минимальная заработная плата – был впервые оформлен в Новой Зеландии в 1894 году, через два года – в ряде штатов Австралии, с 1909 года – в Великобритании, где появились советы по заработной плате, в 1912 году минимальная заработная плата была введена в США в штабе Массачусетс, распространившись только на женщин, занятых в ряде отраслей промышленности этого штата.

Мировой кризис конца 1920-х годов привел к повсеместному распространению законодательства о минимальной заработной плате в континентальных странах Западной Европы, в частности во Франции в 1936 г., а также в Северной Америке (Закон Вагнера – 1935 г., Закон о справедливых трудовых стандартах – 1938 г. и др.), что повлияло, *с одной стороны, на превращение профсоюзного движения во влиятельную силу*, *с другой - на проведение государством политики стимулирования совокупного спроса, в том числе через повышение оплаты труда.* Заинтересованность профсоюзов и государства в поддержании доходов работников ускорила, таким образом, процесс принятия законов о минимальной заработной плате. В середине первого десятилетия XXI века МЗП использовалась, по данным Международной организации труда (МОТ), примерно в ста странах мира.

В преамбуле Устава МОТ необходимость установления гарантии *заработной платы, обеспечивающей удовлетворительные условия жизни,* рассматривается как одна из важнейших целей, достижение которой способствует установлению всеобщего мира во всем мире на основе социальной справедливости.

Со временем на МЗП стали возлагать не свойственные ей функции: пресечение с ее помощью недобросовестной конкуренции на рынке труда; борьба с бедностью и инфляцией; сокращение дифференциации в оплате труда; регулирование налогообложения; использование в качестве базовой единицы для определения размеров социальных выплат и штрафов, государственных пошлин, а также средства борьбы с «серыми» зарплатами, использование для получения выводов о наличии/отсутствии ее реального влияния на процессы перераспределения доходов, о порождаемых ею экономических и социальных последствиях, о вызываемых ею рисках и т.д.

В наше время МЗП стали рассматривать как элемент рынка труда и превращать ее в инструмент решения проблем рыночной экономики.

Модели определения размера МЗП. В странах ОЭСР (Организация экономического и социального развития) выделяют *две основные модели* определения конкретного размера МЗП:

1. Согласно первой модели устанавливается единый для всей страны или региона размер МЗП в расчете на определенный период отработанного времени – час, рабочий день, рабочий месяц.

Достоинства первой модели:

– единый размер МЗП выступает в качестве определенной гарантии того, что в экономике не будет «серых зон», где не действуют положения трудового законодательства;

– облегчается задача координации политики МЗП с другими аспектами государственного регулирования в экономической и социальной сферах;

– единый размер МЗП легче вводить и контролировать.

Основной недостаток первой модели: трудно учесть особенности развития отдельных секторов экономики.

2. В рамках второй модели величина МЗП фиксируется на уровне отдельных отраслей. Вторая модель имеет наиболее широкое распространение – в 68 из 100 стран. Среди них Германия, Италия, Австрия, Швейцария, Великобритания, Япония, Скандинавские страны: Дания, Финляндия, Норвегия, Исландия, Швеция.

Основное достоинство второй модели: учитываются отраслевые особенности развития экономики.

Недостатки второй модели:

– возникает опасность сильной дифференциации размера МЗП по отраслям экономики и, как следствие, обострение проблемы структурных диспропорций;

– необходимость в сильных профсоюзах и в хорошо отлаженном механизме сотрудничества между профсоюзами и работодателями.

В Бельгии и Греции действует *промежуточная модель*, по которой размер МЗП определяется в общенациональных коллективных соглашениях, заключаемых ежегодно. При этом действие соглашений распространяется на всех занятых в экономике (в Греции – только на частный сектор), а не только на членов профсоюза[1].

Установление МЗП. *В рамках первой модели установления МЗП* выделяют три основные процедуры принятия решений о величине МЗП:

1) законодательной властью,
2) исполнительной властью (правительством),
3) трудовыми судами.

Первая, законодательная, процедура не получила широкого распространения. Так, среди развитых стран она применяется, в частности, в США и Канаде. В этих странах именно законодательная власть несет ответственность за экономическую политику, а точки зрения профсоюзов, работодателей и общественных организаций выявляются в ходе парламентских слушаний; заинтересованные стороны «продавливают» свои интересы путем лоббистской деятельности.

Вторая процедура – установление размера МЗП исполнительной властью – получила наиболее широкое распространение. В этом случае именно правительство разрабатывает предложения о величине новой МЗП, но решение принимается по согласованию с

[1] Вишневская Н.Т. Особенности минимальной заработной платы в странах ОЭСР // Труд за рубежом. – 2006. – № 1. – С.38-54.

профсоюзами и объединениями работодателей – путем консультаций, а также широких общественных дискуссий. В некоторых странах для этого создаются специальные согласительные органы, включающие, помимо представителей профсоюзов и работодателей, выступающих на паритетных началах, представителей отдельных государственных и полугосударственных структур типа существующих в ряде стран Советов по производительности труда. Правительство в подобных советах обычно бывает представлено департаментами: общеэкономическим, финансовым и трудовых отношений.

Третья процедура – установление МЗП в трудовом суде – применяется достаточно редко, и в настоящее время действует только в Австралии[2].

Модель общенациональной МЗП имеет свои особенности в странах с федеративным устройством (например, Канаде, США), а также в странах, где регионы обладают высокой степенью самостоятельности. В этих странах уровень МЗП, устанавливаемый федеральным правительством, выступает в роли определенного ориентира, обычно нижней границы. Так, в США и Канаде каждый штат (провинция) после принятия конгрессом (парламентом) закона об очередном повышении МЗП обязан скорректировать соответствующий местный закон. Поэтому, например, в США между штатами сохраняются значительные различия в уровнях МЗП.

Страны, имеющие единую общенациональную ставку МЗП, иногда делают исключения для отдельных регионов – чаще всего для расположенных за пределами основной территории. В качестве примера можно привести Португалию, которая вводит особые (пониженные по сравнению с основной) ставки МЗП для Азорских островов и Мадейры[3].

Дифференцированная по отдельным штатам или провинциям система установления величины МЗП обладает рядом противоречий:

• с одной стороны, она позволяет регионам – при установлении размера своей МЗП – лучше учитывать конкретные показатели социально-экономического положения в регионе: динамику и структуру занятости, уровень безработицы, удельный вес низкооплачиваемых работников;

• в то же время, если в регионе доля работников, получающих заработную плату в минимальном размере, выше средней по стране, единая (общенациональная) МЗП может осложнить положение на региональном рынке труда;

• с другой стороны, если различия в региональных МЗП становятся существенными, это может затормозить развитие регионов с более высоким уровнем МЗП, так как может произойти переток капитала в районы с более низкой МЗП.

2. В рамках второй модели установления МЗП (отраслевые размеры МЗП) можно выделить следующие процедуры принятия решений о величине МЗП:

1) заключение крупных отраслевых соглашений,

2) решение отраслевых советов по заработной плате.

Первая процедура получила наибольшее распространение. В этом случае представители *государства* могут выступать или в качестве посредника, или в роли третейского судьи, когда достижение компромисса между сторонами затруднено.

Вторая процедура, характерная, в частности, для Великобритании, ряда развивающихся стран, некогда входивших в Британское содружество наций, некоторых латиноамериканских стран (в частности, Уругвая), связана с созданием специальных отраслевых советов по заработной плате.

---

[2] Черняева В.Д. Трудовое право Австралии // Труд за рубежом. – 2007. – № 1. – С. 96-115.

[3] Заработная плата в России: эволюция и дифференциация /Под ред. В.Е.Гимпельсона, Р.Н.Капелюшникова. – М., 2008.

Такие советы создаются представителями профсоюзов и работодателей на паритетных началах. При этом большую роль в принятии решений по величине МЗП играет независимый член – им может быть авторитетный представитель общественности, чаще всего не связанный ни с одной из договаривающихся сторон. Роль независимого члена бывает различной:

• в одних случаях (характерен, например, для Уругвая) представитель общественности выдвигает на определенном этапе переговоров свои предложения, которые в конечном итоге и ставятся на голосование. В этой ситуации он выступает не столько с целью примирения позиций отдельных сторон, сколько с целью отстаивания национальных интересов;

• в других случаях (характерен, к примеру, для Великобритании) независимый член совета не обладает правом вносить свои предложения, но имеет решающий голос при голосовании, в силу чего обе стороны переговоров вынуждены идти на уступки, чтобы предложения противной стороны не прошли в полном объеме.

При данной системе, чтобы решение об отраслевом уровне МЗП вступило в силу, необходима подпись (как правило, автоматическая) какого-либо государственного чиновника, чаще всего министра труда.

Применение данной процедуры чревато значительными отклонениями в отраслевых уровнях МЗП, но на практике этого не происходит. Выросшая социальная ответственность профсоюзов и работодателей, усилия независимых членов советов, стремящихся отстаивать, прежде всего, общенациональные интересы, привели к тому, что в последние годы наблюдается значительное снижение дифференциации в размерах МЗП, устанавливаемых советами для отдельных отраслей экономики[4].

Установление размера МЗП во времени. Вопрос о продолжительности рабочего времени, принимаемого за основу при установлении достаточного размера МЗП, в различных странах мира решается по-разному. В частности, устанавливаются следующие минимальные размеры оплаты труда:

- почасовой,
- дневной,
- месячный.

Почасовой размер МЗП. Наибольшее распространение получило установление минимальной оплаты рабочего часа, *достоинствами* которого являются:

– легче определить оплату труда работников с различной продолжительностью рабочего времени, включая неполностью занятых;

– появляется возможность не переплачивать незанятым сотрудникам;

– основная ставка заработной платы «очищается» от различного вида дополнительных выплат – премий, надбавок и др.;

– обеспечивается гарантия покупательной способности наиболее низкооплачиваемых работников;

– ограничивается возможность работодателей увеличивать рабочий день сотрудника;

– появляется возможность ограничить и запретить вовсе дискриминацию в оплате труда по признакам расы, цвета кожи, национального и этнического происхождения, пола, возраста, религиозных убеждений, мигрантского статуса и др., обеспечить справедливость в оплате труда (равная оплата за равноценный труд).

---

[4] Вишневская Н.Т. Особенности минимальной заработной платы в странах ОЭСР // Труд за рубежом. – 2006. – № 1. – С.38-54.

В США факт установления минимума почасовой оплаты рассматривается как важное завоевание профсоюзов и демократов, как расширение социальных функций государства (социальная ответственность государства), которое встало на защиту интересов рабочих и систематически повышает его размер (так, с 1955 по 2005 гг. размер почасовой МЗП вырос в 7 раз: с 0,75 долл. в час до 5,15 долл. в час[5]).

К числу возможных *отрицательных* последствий введения государственно установленного почасового размера МЗП можно отнести[6]:

– злоупотребления со стороны работника: искусственное затягивание времени выполнения своих трудовых функций; нахождение работника на рабочем месте после выполнения необходимого объема работ, что приводит к увеличению общехозяйственных расходов (на электроэнергию, услуги телефонии, воду и т.п.); отработка часов сверхурочно;

– злоупотребления со стороны работодателя: установление необоснованно завышенных норм часовой выработки; искусственное сокращение количества рабочих часов в неделю.

Дневной и месячный размер МЗП. В настоящее время количество стран, устанавливающих минимальные размеры оплаты труда за день и месяц, невелико. Так, среди стран ОЭСР минимальный уровень дневной оплаты устанавливают лишь две страны – Испания и Греция, месячной – восемь: Бельгия, Нидерланды, Португалия, Турция, Польша, Чехия, Словакия и Венгрия.

Дневная и почасовая минимальная заработная плата устанавливается в Республике Корея, месячная и почасовая – на Украине, дневная – в Мексике, месячная – в Китае, Австралии.

Страновые особенности установления МЗП. Воздействие минимальной оплаты труда на людей и экономические процессы в той или иной стране во многом зависит от того, насколько полно она охватывает занятых в экономике трудящихся и отдельные их группы. В историческом плане такой охват, разумеется, постоянно расширялся.

В одних странах МЗП привязывается к *возрасту, численности, стажу работы, уровню квалификации работников*, в других – к *региону, отрасли, профессии, виду деятельности.*

К примеру, в Великобритании, Нидерландах, Франции, Новой Зеландии, Республике Корея пониженные ставки МЗП применяются для подростков и работников в возрасте от 18 до 24 лет.

В Республике Корея, наряду с возрастом, учитывается численность работников на предприятии.

Установление размера МЗП в зависимости от возраста работника (наряду со стажем работы*)* существует и в Японии, для которой зависимость заработной платы от так называемых «жизненных пиков» человека является одной из важнейших особенностей японской системы оплаты труда.

В целом ряде стран действуют системы, в соответствии с которыми устанавливаются повышенные ставки МЗП работникам, имеющим более высокую квалификацию (Чехия, Украина) или длительный стаж работы (Бельгия, Греция).

---

[5] Мазманова Б.Г. Оплата труда и трудовые отношения в России и за рубежом. – М., 2010. – С.198.
[6] Бурэ К.С. Государственно установленный минимальный размер почасовой оплаты труда: зарубежный опыт // Труд за рубежом. – 2007. – № 4. – С. 36-45.

В некоторых странах размер МЗП увеличивается в зависимости от семейного положения – числа детей и наличия других иждивенцев. К таким странам относятся, в частности, Греция и Люксембург.

Существуют страны с чрезвычайно запутанными системами установления МЗП, например, Пуэрто-Рико, где действует около 300 минимальных ставок в зависимости от региона, профессии, уровня образования, стажа работы и др.

Учет региональных особенностей характерен для США, Канады, Мексики, Австралии и Португалии (пониженные ставки МЗП для Азорских островов и Мадейры).

В Китае минимальный уровень заработной платы и прожиточный минимум были введены в тяжелейший для населения страны цикл реформ: в 1994-1995 гг. – величины МЗП, в 1996-1997 гг. – уровни прожиточного минимума. Принцип охвата – *территориальный.* При определении величины МЗП основными критериями были следующие:

1) самый низкий необходимый уровень потребительских расходов на самого работника и его иждивенцев;
2) средний уровень заработной платы в стране;
3) производительность труда;
4) ситуация в сфере занятости;
5) региональные различия в уровнях развития[7].

Ограничения сферы действия законодательства о МЗП. С точки зрения охвата МЗП во многих странах мира, в частности в странах ОЭСР, *действие законов о МЗП не распространяется на отдельные группы работников:*

• практически повсеместно из сферы действия закона выпадают ученики, подмастерья, работники, находящиеся на испытательном сроке;
• оплата труда инвалидов обычно регулируется специальным законодательством;
• государственные служащие чаще всего не подпадают под действие закона о МЗП, в частности, во Франции, Греции, Люксембурге, Бельгии, Чехии[8].

В некоторых странах исключение ряда категорий работников из сферы действия законодательства о МЗП осуществляется с помощью *специальных нормативных правовых актов.* Так, в соответствии с последними, в Канаде, например, на молодых работников, прислугу, нянь, сиделок, надомников, работников-инвалидов и др. распространяются иные, по сравнению с общими, ставки МЗП.

Получатели МЗП. Первыми законодательными получателями заработной платы в минимальном размере были, как отмечалось ранее, женщины (в США) (вызвана необходимостью начать разрушение исторически сложившейся дискриминации по признаку пола, что становилось тормозом экономического развития). Однако и до сих пор в мире, за некоторыми исключениями, женщины получают заработную плату в минимальном размере гораздо чаще, чем мужчины.

Наряду с женщинами, дискриминации в оплате труда – только уже по признаку возраста – подвергаются подростки и молодежь разных возрастных групп. Так, в США получают МЗП 13 % всех подростков, среди 20-24-летних таких получателей уже почти в два раза меньше (7 %), среди 25-29-летних – еще меньше (3 %). В группе 25-54-летних доля получателей МЗП не превышает 3 %. Данные по Франции свидетельствуют о том, что

---

[7] Наумов И.Н. КНР: Социально-трудовые проблемы на пороге XXI века // Труд за рубежом. 2000. – № 4. – С. 3-23.

[8] Вишневская Н.Т. Особенности минимальной заработной платы в странах ОЭСР // Труд за рубежом. – 2006. – № 1. – С. 38-54.

заработную плату в минимальном размере там получают более 30 % всех работающих моложе 25 лет. Что касается распределения получателей МЗП по секторам и отраслям экономики (в странах ОЭСР), то оно аналогично распределению низкооплачиваемых работников: наиболее значительная их часть (45 %) сосредоточена в розничной торговле, в сфере личных услуг (35 %) и лишь 7 % – в промышленности[9].

По странам ОЭСР в большинстве из них доля получателей МЗП относительно невелика. Например, в Испании, Великобритании, Нидерландах и Ирландии она составляет 1,2-4,5 %. Намного выше этот показатель в Португалии – 6,2 %. Наиболее высока доля получателей МЗП в Люксембурге – 12,2 %, во Франции – 16,1% , а также в странах с переходной экономикой – в Венгрии, Латвии, Румынии, Литве – от 12 до 16 %. В США она составляла 3,1 %[10].

Можно утверждать, что имеется определенная связь между размерами МЗП, получателями МЗП, их долей в общем количестве занятых и целями введения МЗП в той или иной стране. Более того, все составляющие этой «связи», в свою очередь, связаны с определением понятия «минимальная заработная плата», а точнее – с отсутствием его однозначного толкования.

При этом следует вспомнить основополагающий принцип (Конвенция МОТ № 131) о том, что система МЗП должна охватывать все группы наемных работников и предоставлять им идентичную защиту (цель установления МЗП), и что основными критериями (факторами) установления размера (уровня) МЗП

• в первую очередь являются потребности работников и их семей, выраженные в стоимостной форме и соотнесенные с общим (средним) уровнем заработной платы в стране, стоимостью жизни, размером социальных выплат и льгот, уровнем жизни других социальных групп,

• и лишь затем идут факторы экономического характера, включая требования развития, производительности и желательности достижения и поддержания высокого уровня занятости.

В Кыргызстане, осуществляющем рыночные преобразования уже более 20 лет, при определении размера минимальной заработной платы на первом месте стоят соображения экономического характера (так, размер МЗП в месяц составляет 340 сомов, а размер минимального потребительского бюджета на душу населения в месяц составляет 3571 сом[11]). Минимальная заработная плата, предназначенная быть гарантом защиты низкооплачиваемых работников в первые годы рыночных преобразований, из года в год стала стремительно терять свои защитные функции.

Таким образом, следует отметить, что абсолютные уровни МЗП в рассмотренных выше странах совершенно несопоставимы с размером МЗП в Кыргызстане, ее привязкой к величине прожиточного минимума и, следовательно, долей получателей МЗП. Связано это было, прежде всего, с проведением в рамках курса Всемирного банка и Международного Валютного Фонда политики сдерживания заработной платы и с жесткими бюджетными ограничениями.

Список использованной литературы

1. Бурэ К.С. Государственно установленный минимальный размер почасовой оплаты труда: зарубежный опыт // Труд за рубежом. – 2007. – № 4. – С. 36-45.
2. Вишневская Н.Т. Особенности минимальной заработной платы в странах ОЭСР // Труд за рубежом. – 2006. – № 1. – С. 38-54.

[9] Мазманова Б.Г. Оплата труда и трудовые отношения в России и за рубежом. – М., 2010. – С.210.
[10] Там же.
[11] Статистический ежегодник КР, 2009. – Б., 2010. С. 79.

3. Заработная плата в России: эволюция и дифференциация / Под ред. В.Е. Гимпельсона, Р.Н. Капелюшникова. – М., 2008.
4. Мазманова Б.Г. Оплата труда и трудовые отношения в России и за рубежом. – М., 2010. – С.210.
5. Международная организация труда: конвенции, документы, материалы: Справочное пособие /Сост. З.С.Богатыренко. – М., 2007.
6. Наумов И.Н. КНР: Социально-трудовые проблемы на пороге XXI века // Труд за рубежом. – 2000. – № 4. – С. 3-23.
7. Черняева В.Д. Трудовое право Австралии // Труд за рубежом. – 2007. – № 1. – С. 96-115.
8. Статистический ежегодник КР, 2009. – Б., 2010. – С. 79.

Т.А.Усупбаев
главный специалист ГП «Кыргыз почтасы».

СОПОСТАВИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ОТДЕЛЬНЫХ ОТНОСИТЕЛЬНЫХ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ РЕГИОНОВ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ И ФИЛИАЛОВ ГП «КЫРГЫЗ ПОЧТАСЫ»

Issues of SE «Kyrgyz Pochtasy» development are being considered in the article, analysis and evaluation of separate relative macroeconomic performance ratio of Kyrgyz Republic regions and SE «Kyrgyz Pochtasy» branches is, as well, being made in it.

Территориальная структура отраслевых министерств, ведомств и иных крупных субъектов хозяйственной деятельности (больших производственно-экономических систем), ориентированных на обеспечение жизнедеятельности населения, организаций, предприятий, иных физических и юридических лиц всех категорий и форм собственности, являющихся одновременно как потребителями, так и производителями разнообразных товаров и услуг, как правило, тождественна структуре административно-территориального деления государства.

Как бы ни видоизменялась их структура в связи с реализацией внутренних (локальных) или иных внешних глобальных социально-экономических интересов, система учета и отчетности каждого из них учитывает наличие требований по ведению и предоставлению статистической отчетности государственным органам статистики в рамках существующей системы административно-территориального деления страны. Органы статистики фиксируют и отражают состояние и динамику развития регионов и входящих в их состав территориальных подразделений министерств и ведомств в своих статистических отчетах и сборниках, позволяющих государственным органам управления и ведомствам осуществлять анализ, контроль и регулирование экономики субъектов хозяйственной деятельности, экономики регионов и страны в целом, в том числе перераспределение соответствующих финансовых и материальных ресурсов в интересах обеспечения стабильного функционирования государственного аппарата и иных бюджетных организаций и учреждений на региональном и общегосударственном уровне, а также решения социально-экономических задач в интересах экономически малообеспеченной социально незащищенной части населения.

Интересной в связи с этим представляется задача сопоставления разномасштабных , но идентичных по своей территориальной структуре больших административных и производственно-экономических систем, характеризуемых тождественными взаимосвязанными структурными и экономическими относительными показателями, такими, как иерархия систем, доли производимой продукции, доходов, затрат, трудовых, материальных и финансовых ресурсов и т.д. регионов и соответствующих производственно-экономических систем, входящих в административно-территориальную структуру регионов, в их общих объемах производимой продукции и услуг. Идентичность государственной структуры, иерархии и совокупности экономических показателей административно-территориальных образований и отдельных входящих в них отраслевых производственно-экономических систем дают определенные предпосылки для сопоставления и выведения некоторых общих взаимосвязанных и взаимозависимых соотношений, пропорций , критериев и оценок.

Исходя из этих соображений было проведено сопоставление[1] структуры валового внутреннего продукта (ВВП) в разрезе областей и г. Бишкек (долей ВРП) и валовых доходов ($Д_{вал}$) соответствующих региональных филиалов ГП «Кыргыз почтасы», отображающих долю каждого региона (области) и каждой соответствующей региональной государственной почтовой службы «Кыргыз почтасы» в их суммарном внутреннем валовом продукте и суммарных валовых доходах.

Соответствующие доли ВРП регионов и доли Д вал филиалов ГП «Кыргыз почтасы», по данным 2002 г., выведенные в % к их суммарным по данным регионам показателям, оказались практически идентичны друг-другу, несколько отличаясь по разным регионам.

Рассмотрим эти же показатели 2002 года сопоставительно с соответствующими показателями 2008 года[2], что позволит увидеть динамику их изменения за прошедшие 6 лет (см. табл. 1).

Таблица 1

Показатели 2002 и 2008 гг.

Наименование	Доля ВРП (%)			Доля $Д_{вал}$ ГПКП (%)			ВРП – $Д_{вал}$ (%)	
	2002 г.	2008 г.	разница	2002 г.	2008 г.	разница	2002 г.	2008 г.
Бишкек	28,0	36,3	+ 8,3	35,0	31,0	- 4,0	- 7,0	+ 5,3
Баткен	4,0	3,3	- 0,7	6,0	6,3	+ 0,3	- 2,0	- 3,0
Ж-Абад	13,0	12,0	- 1,0	13,0	13,4	+ 0,4	0,0	- 1,4
И-Куль	11,0	11,3	+ 0,3	7,0	7,8	+ 0,8	+ 4,0	+ 3,5
Нарын	4,0	4,2	+ 0,2	5,0	6,3	+ 1,3	- 1,0	- 2,1
Ош	14,0	12,8	- 1,2	15,0	16,9	+ 1,9	- 1,0	- 4,1
Талас	4,0	4,5	+ 0,5	3,0	3,4	+ 0,4	+ 1,0	+1,1
Чуй	22,0	15,5	- 6,5	16,0	14,8	- 1,2	+ 6,0	+ 0,7

Как видно из данных табл. 1, структура ВРП и $Д_{вал}$ филиалов ГП «Кыргыз почтасы» по регионам за период с 2002 г. по 2008 г. в целом изменилась не столь значительно. Вместе с тем, несколько увеличилась все же доля ВРП Бишкека – на 8,3 %, снизилась доля ВРП Чуйской области – на 6,5 %, произошло некоторое не очень значительное снижение доли ВРП по Жалал-Абадской области – на 1,0 % и по Ошской области – на 1,2 %. В остальных областях изменение не значительное – в пределах менее 1,0 %.

По ГП «Кыргыз почтасы» доля валовых доходов по регионам в 2008 г. по сравнению с 2002 г. уменьшилась по Бишкекскому почтамту на 4,0 % , по филиалам Чуйской области – на 1,2 %, по филиалам Ошской области увеличилась на 1,9 % , по филиалам Нарынской области – на 1,3 % . По остальным областям доля филиалов в общих валовых доходах ГП «Кыргыз почтасы» по 8-ми рассматриваемым регионам изменилась незначительно – выросла от 0,3 % по Баткенской области до 0,8 % по Иссык-Кульской области.

При сопоставлении долей ВРП регионов и $Д_{вал}$ филиалов ГП «Кыргыз почтасы» по 2002 и 2008 гг. можно отметить, что г. Бишкек, в целом, в 2008 г. сработал более эффективно, чем в 2002 г. (доля ВРП возросла на 8,3 %: с 28,0 % в 2002 г. до 36,3 % в 2008 г.). При этом достаточно гипотетически можно допустить, что г. Бишкек в 2002 г. в целом сработал менее эффективно, чем находящийся на его территории Бишкекский почтамт (БП): на 7,0 % меньше (28,0 % и 35,0 % соответственно) и более эффективно, чем Бишкекский почтамт в 2008 г.: на 5,3 % больше (36,3 % и 31 % соответственно).

---

[1] Усупбаев Т.А. Проблемы оценки, планирования и пронозирования производственно-экономиеской деятельности почтовой связи //Почтовая связь. Техника и технологии. – 2005. – № 4.

[2] Кыргызстан в цифрах. Нацстатком КР. Б., 2009 г.

Аналогично по другим регионам можно отметить, что:
– Баткенская область в 2008 г. в целом сработала менее эффективно, чем в 2002 г. (доля ВРП снизилась на 0,7 %: с 4,0 % в 2002 г. до 3,3 % в 2008 г.), в том числе менее эффективно и в 2002 и 2008 гг., чем почта Баткенской области (на 2,0 % и 3,0 % меньше соответственно).
– Жалал-Абадская область в 2008 г., в целом, сработала менее эффективно, чем в 2002 г. (доля ВРП снизилась на 1,0 % : с 13,0 % в 2002 г. до 12,0 % в 2008 г.) , в том числе одинаково в 2002 г. и менее эффективно, чем почта Жалал-Абадской области в 2008 г. (на 1,4 % меньше).
– Иссык-Кульская область в 2008 г. в целом сработала несколько более эффективно, чем в 2002 г. (доля ВРП возросла на 0,3 %: с 11,0 % в 2002 г. до 11,3 % в 2008 г.), в том числе более эффективно в 2002 и в 2008 гг., чем почта Иссык-Кульской области (на 4,0 % и 3,5 % больше соответственно).
– Нарынская область в 2008 г. в целом сработала несколько более эффективно, чем в 2002 г. (доля ВРП возросла на 0,2 %: с 4,0 % в 2002 г. до 4,2 % в 2008 г.), но менее эффективно и в 2002 и 2008 гг., чем почта Нарынской области (на 1,0 % и 2,1 % меньше соответственно).
– Ошская область в 2008 г. в целом сработала менее эффективно, чем в 2002 г. (доля ВРП снизилась на 1,2 %: с 14,0 % в 2002 г. до 12,8 % в 2008 г.), в том числе менее эффективно в 2002 и 2008 гг., чем почта Ошской области (на 1,0 % и 4,1 % меньше соответственно).
– Таласская область в 2008 г. в целом сработала несколько более эффективно, чем в 2002 г. (доля ВРП возросла на 0,5 %: с 4,0 % в 2002 г. до 4,5 % в 2008 г.), в том числе более эффективно в 2002 и в 2008 гг., чем почта Таласской области (на 1,0 % и 1,1 % больше соответственно).
– Чуйская область в 2008 г. в целом сработала менее эффективно, чем в 2002 г. (доля ВРП снизилась на 6,5 %: с 22,0 % в 2002 г. до 15,5 % в 2008 г.), но более эффективно в 2002 и в 2008 гг., чем почта Чуйской области (на 6,0 % и 0,7 % больше соответственно).

Вышеизложенные соображения основаны на предположении о наличии (или необходимости такого наличия) определенного механизма пропорционального, параллельного эволюционного развития некоторого подмножества систем, образующих множество, и самого этого множества (при сохранении определенных условий и тенденций развития), как, например, развитие некоего живого организма, в котором все его элементы и клетки растут и развиваются одновременно (параллельно) и пропорционально с ростом всего организма. Административные и производственно-экономические системы, учитывая их предназначенность (в идеале) для решения задач насыщения потребительского рынка во благо конечной цели – обеспечения интересов населения и каждого человека в отдельности, в реализации широкого спектра их разнообразных материальных и духовных запросов должны развиваться во всех регионах параллельно и пропорционально по всем направлениям, чтобы сократить имеющийся значительный разрыв в уровне жизни населения в разных регионах страны.
Исходя из того, что показатели ВРП по регионам по отношению к соответствующим показателям объемов продукции, произведенной субъектами хозяйственной деятельности различных отраслей производства, осуществляющих свою деятельность на территориях этих регионов, являются множествами более высокого порядка, объединяющими в себе подмножества показателей этих субъектов, можно предположить, что некоторые, определенные относительные показатели, отражающие характер изменения основных контролируемых производственно-экономических параметров регионов (например ВРП), как множеств более высокого порядка, могут служить, в определенной степени, ориентирами для показателей подмножеств субъектов, входящих в эти множества, т.е. они, по идее, должны быть не хуже относительных показателей регионов, так же как и соответствующие показатели регионов в целом должны ориентироваться на лучшие относительные показатели лучших, в финансово-экономическом отношении, субъектов

хозяйственной деятельности любых отраслей, осуществляющих свою деятельность на территории данного региона.

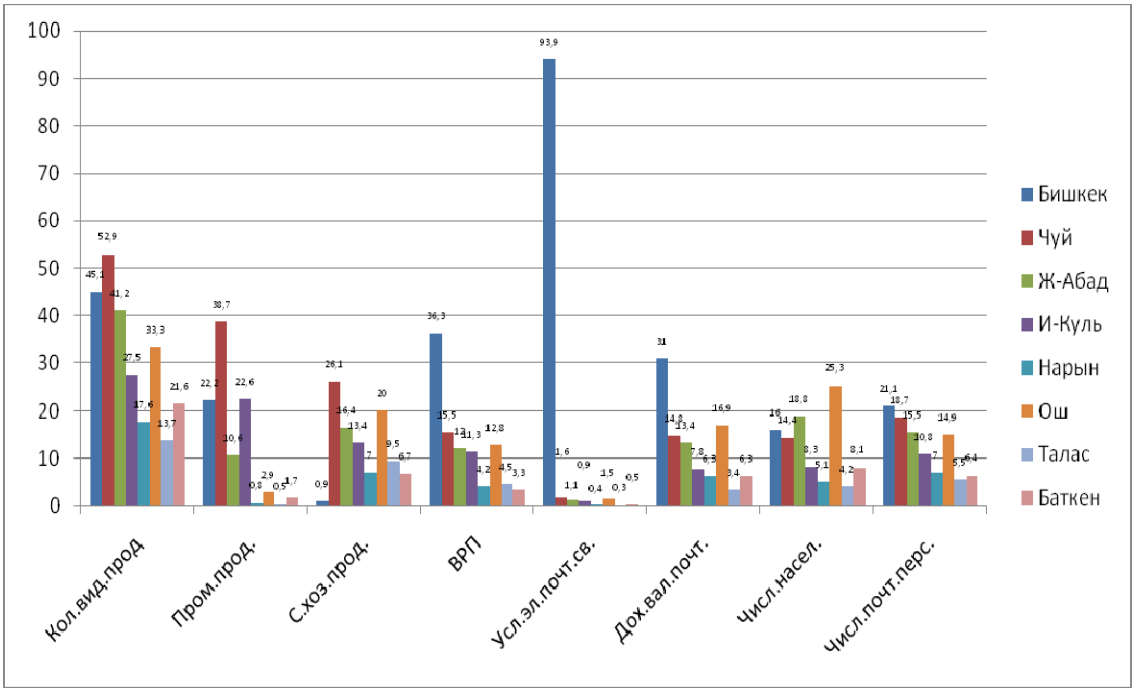
Рассмотрим ряд показателей 2008 г., отражающих состояние отдельных составляющих экономики областей, представленных в нижеследующей табл. 2.

Таблица 2

Показатели 2008 г.

Наименование	Бишкек	Чуй	Ж-Абад	И-Куль	Нарын	Ош	Талас	Баткен
Кол.видов продукции	45,1	52,9	41,2	27,5	17,6	33,3	13,7	21,6
Промышленная продукция.	22,2	38,7	10,6	22,6	0,8	2,9	0,5	1,7
Сельско-хозяйственная продукция	0,9	26,1	16,4	13,4	7	20	9,5	6,7
ВРП	36,3	15,5	12	11,3	4,2	12,8	4,5	3,3
Услуги .эл.почтовой связи	93,9	1,6	1,1	0,9	0,4	1,5	0,3	0,5
Доход вал. почт.	31	14,8	13,4	7,8	6,3	16,9	3,4	6,3
Численность населения	16	14,4	18,8	8,3	5,1	25,3	4,2	8,1
Численность почт. перс.	21,1	18,7	15,5	10,8	7	14,9	5,5	6,4

И в виде соответствующей ей диаграммы.



Изучение показателей в приведенной табл. 2 и соответствующей ей диаграмме показывает, что определенное подобие систем в отношении таких структур, как государственная административно-территориальная структура с одним из таких важнейших экономических показателей, как внутренний региональный продукт (ВРП),

и структура государственной почтовой связи с соответствующим идентичным показателем валовых доходов территориальных филиалов ($Д_{вал}$), в части иерархии самих структур (уровни: республика – область – район (город) – населенный пункт) и долей каждого региона (в данном случае области) в суммарных, по рассматриваемым регионам, показателям ВРП и $Д_{вал}$ в целом как бы находит подтверждение данным табл. 1, но не наблюдается в отношении иных систем и показателей.

Как видно на рассматриваемой диаграмме, структура долей ВРП и $Д_{вал}$ филиалов ГПКП по 2008 г. (так же? как и по 2002 г.) в разрезе регионов (областей) действительно схожа (подобна), несмотря на разделяющие их 6 лет, что говорит об определенной пропорциональности динамики их развития.

Вместе с тем, если на диаграмме, а также в нижеследующей табл. 3 посмотреть на параметр «Усл.эл.почт.св.», обозначающем «Услуги электрической и почтовой связи», которым представлена доля доходов региональных предприятий связи от услуг электрической и почтовой связи общего пользования ($Д_{эл.почт}$), в их общих по республике услугах связи, то можно увидеть достаточно неутешительную картину

Таблица 3

Сравнительный анализ долей электрической и почтовой связи в 2005 и 2008 гг.

Наименование	2005 г.				2008 г.			
	$Д_{эл.почт}$, млн сом.	Доля, %	$Д_{почт}$, млн.сом	Доля, %	$Д_{эл.почт}$ млн.сом	Доля, %	$Д_{почт}$, млн.сом	Доля, %
Бишкек	3930,7	83,9	48,3	1,23	12053,7 т.р.306,7 %	93,9	64,0 т.р.132,5 %	0,53
Чуй	201,1	4,3	18,3	9,1	207,5 т.р.103,2 %	1,62	30,5 т.р.166,7 %	14,7
Талас	35,6	0,76	4,9	13,7	32,7 т.р.91,9 %	0,26	7,0	21,5
Ош	184,6	3,94	17,9	9,7	188,6 т.р.102,2 %	1,47	35,1 т.р.196,1 %	18,6
Нарын	40,4	0,87	8,2	20,4	51,0 т.р.126,2 %	0,4	13,1 т.р.159,8 %	25,6
И-Куль	107,2	2,29	8,6	8,1	109,6 т.р.102,2 %	0,86	16,1 т.р.187,2 %	14,7
Ж-Абад	132,4	2,83	16,2	12,2	139,0 т.р.104,9 %	1,09	27,7 т.р.171,0	19,9
Баткен	53,6	1,14	7,6	14,1	60,3 т.р.112,5 %	0,47	12,9 т.р.169,7 %	21,5
Итого	4687,9	100	130,0	2,77	12842,4 т.р.274,0 %	100	206,4 т.р.158,8 %	1,61

Как видно, подавляющая доля этих услуг в 2008 г. (93,9 %, или 12053,7 млн сом.) приходится на **регион города Бишкек**, из них доля услуг почтовой связи по отношению к общим услугам электрической и почтовой связи составляет всего 0,53 %, или 64,0 млн сом. В 2005 г. эти цифры соответственно составляли 83,9 %, или 3930,7 млн сом., и 1,23 %, или 48,3 млн сом. Следует отметить при этом, что темп роста объема услуг

электрической и почтовой связи в 2008 г. составил 306,7 % к 2005 г., а темп роста услуг почтовой связи – соответственно 132,5 %.

По другим регионам соответственно следующая ситуация:

– **по Чуйской области**: доля услуг электрической и почтовой связи области в 2008 г. к этим же общим услугам по республике – 1,62 %, или 207,5 млн сом., доля услуг почтовой связи в общих услугах электрической и почтовой связи области 14,7 %, или 30,5 млн сом., соответственно по 2005 г. – 4,3 %, или 201,1 млн сом. и 9,1 %, или 18,3 млн сом., темп роста к 2005 г. соответственно – 103,2 % и 166,7 %;

– **по Таласской области**: доля услуг электрической и почтовой связи области в 2008 г. к этим же общим услугам по республике – 0,26 %, или 32,7 млн сом., доля услуг почтовой связи в общих услугах электрической и почтовой связи области 21,5 %, или 7,0 млн сом., соответственно по 2005 г. – 0,76 %, или 35,6 млн сом. и 13,7 %, или 4,9 млн сом., темп роста к 2005 г. соответственно – 91,9 % и 142,9 %;

– **по Ошской области**: доля услуг электрической и почтовой связи области в 2008 г. к этим же общим услугам по республике – 1,47 %, или 188,6 млн сом., доля услуг почтовой связи в общих услугах электрической и почтовой связи области 18,6 %, или 35,1 млн сом., соответственно по 2005 г. – 3,94 %, или 184,6 млн сом. и 9,7 %, или 17,9 млн сом., темп роста к 2005 г. соответственно – 102,2 % и 196,1 %;

– **по Нарынской области**: доля услуг электрической и почтовой связи области в 2008 г. к этим же общим услугам по республике – 0,4 %, или 51,0 млн сом., доля услуг почтовой связи в общих услугах электрической и почтовой связи области 25,6 %, или 13,1 млн сом., соответственно по 2005 г. – 0,87 % или 40,4 млн.сом и 20,4 %, или 8,2 млн.сом., темп роста к 2005 г. соответственно – 126,2 % и 159,8 %;

– **по Иссык-Кульской области:** доля услуг электрической и почтовой связи области в 2008 г. к этим же общим услугам по республике – 0,86 %, или 109,6 млн сом., доля услуг почтовой связи в общих услугах электрической и почтовой связи области 14,7 %, или 16,1 млн сом., соответственно по 2005 г. – 2,29 % или 107,2 млн сом и 8,1 %, или 8,6 млн сом, темп роста к 2005 г. соответственно – 102,2 % и 187,2 %;

– **по Джалал-Абадской области**: доля услуг электрической и почтовой связи области в 2008 г. к этим же общим услугам по республике – 1,09 %, или 139,0 млн сом, доля услуг почтовой связи в общих услугах электрической и почтовой связи области 19,9 %, или 27,7 млн сом, соответственно по 2005 г. –2,83 %, или 132,4 млн сом. и 12,2 %, или 16,2 млн сом., темп роста к 2005 г. соответственно – 104,9 % и 171,0 %;

– **по Баткенской области**: доля услуг электрической и почтовой связи области в 2008 г. к этим же общим услугам по республике – 0,47 %, или 60,3 млн сом., доля услуг почтовой связи в общих услугах электрической и почтовой связи области 21,5 %, или 12,9 млн сом., соответственно по 2005 г. – 1,14 %, или 53,6 млн сом и 14,1 %, или 7,6 млн сом., темп роста к 2005 г. соответственно – 112,5 % и 169,7 %.

В целом по республике, по данным Национального статистического комитета КР, объем услуг электрической и почтовой связи в 2008 г. составил 12842,4 млн сом., из них 12053,7 млн сом, или 93,9 %, приходится на г. Бишкек, в то время как по остальным регионам эта доля колеблется от 0,26 % в Таласской области до 1,62 % в Чуйской области.

В 2007 г. доля доходов операторов сотовой связи в общих доходах предприятий электрической связи (8237,9 млн сом.) составила 74,9 %, или 6168,4 млн сом., в первом полугодии 2008 г. – 79,4 %, или 3941,1 млнсом.[3]. Исходя из этих соотношений доля сотовых операторов по 2008 г. в общих доходах предприятий электрической и почтовой связи (12842,4 млн сом) составляет никак не менее 82,0 %, т.е. 10530,8 млн сом. При этом доля доходов рассматриваемых 8-ми филиалов ГПКП в общих доходах предприятий

[3] Программа развития отрасли связи и информатизации Кыргызской Республики на 2009-2011 гг. /МТиК КР. – Б., 2008.

электрической и почтовой связи в этих же регионах составляет 1,6 % (206,6 млн сом.), доля ОАО «Кыргызтелеком» – 16,4 % (2105,0 млн сом.).

Учитывая, что в указанных объемах услуг электрической и почтовой связи «львиная» доля приходится на услуги электрической связи (в основном на услуги сотовой связи), можно сделать вывод о колоссальной диспропорции в развитии и применении средств электрической связи, в том числе сотовой связи, по регионам.

Из 1872 сельских населенных пунктов республики около 450 (24,9 %) не телефонизированы. Учитывая, что на 100 человек населения в Кыргызстане приходится 9,4 телефонных аппарата фиксированной телефонной связи (для сравнения: в развитых странах Европы – от 60-ти до 70-ти телефонных аппаратов на 100 жителей, на территории СНГ этот показатель составляет в среднем 21,4 аппарата), можно сделать вывод о том, что и остальные сельские населенные пункты, помимо указанных 450, не отличаются наличием разветвленной сети телефонной связи.

Только этим объясняется достаточно «высокая» доля доходов территориальных областных филиалов ГПКП в общих доходах предприятий электрической и почтовой связи (по данным 2008 г.) в регионах: Чуй – 14,7 % , Талас – 21,5 %, Ош – 18,6 %, Нарын – 25,6 %, Иссык-Куль – 14,7 %, Джалал-Абад – 19,9 %, Баткен – 21,5 %, в отличие от г.Бишкек, где доля доходов от почтовых услуг в общих доходах от услуг почты и электрической связи составила всего 0,53 %.

Вместе с тем, если, например, в 2005 г. общий объем доходов по республике от услуг электрической и почтовой связи составил 4687,9 млн сом, то в 2008 г. – 12842,4 млн сом., рост за 3 года составил 274,0 % (доля почты снизилась с 2,77 % до 1,61 %), в том числе по г. Бишкек соответственно в 2005 г. – 3930,7 млн сом., в 2008 г. – 12053,7 млн сом., рост – 306,7 %, т.е. более чем в три раза. При этом, по сравнению с г. Бишкек, в остальных регионах объем доходов электрической и почтовой связи в 2008 г. по отношению к 2005 г. изменился незначительно. Это говорит о том, что предприятия электрической связи с преобладающей частной формой собственности даже при наличии контрольного государственного пакета акций (например в ОАО «Кыргызтелеком» доля государственного пакета акций составляет 77,8 %), не заинтересованы во вложении инвестиций на развитие средств электрической связи, в том числе сотовой связи, в других регионах, испытывающих значительный дефицит рабочих мест и высокий уровень миграции, где средняя заработная плата, по данным 2009 г. Нацстаткома КР[4], от 1,5 до 3 раз ниже, чем по г. Бишкек, а учитывая структуру населения с высоким уровнем социального расслоения и уровень инфляции, еще ниже. Низкий потребительский рынок и нерентабельность капитальных вложений являются серьезным аргументом для частных инвесторов, не заинтересованных, вследствие этого, в активизации своего присутствия в регионах, в том числе и в сфере электрической связи.

При дальнейшем изучении табл. 2 и соответствующей ей диаграммы в части производства сельскохозяйственной и промышленной продукции, не вникая в детали структуры производства, можно заметить, что, например, по четырем областям – Нарынской, Ошской, Таласской и Баткенской, при сохранении определенной пропорции в распределении между ними долей ВРП и сельхозпродукции, и в какой-то степени промышленной продукции, развитие экономики в этих секторах носит явно сырьевой характер, так как при наличии «достаточно немалого» сельскохозяйственного производства практически отсутствует промышленное производство (промышленная переработка сельскохозяйственной продукции), развитие которой позволило бы за счет получения добавочной стоимости увеличить стоимость конечной продукции, в том числе ориентированной на экспорт. Налицо отсутствие агропромышленного комплекса,

[4] Нормативные акты Кыргызской Республики. № 49. Б., 2010.

иначе говоря – отсутствие единой технологической цепочки (кластера), объединяющей целую разветвленную сеть производителей, поставщиков, переработчиков и реализаторов конечной продукции, в которой могла бы быть задействована немалая часть населения этих областей, доля которых в общей численности населения республики выше, чем доля производимого ими ВРП, и в особенности гораздо выше доли производимой промышленной продукции.

По Чуйской и Иссык-Кульской областям пропорции между соответствующими долями ВРП, сельхозпродукции, промышленной продукции и численности населения в определенной степени сохраняются, по Джалал-Абадской области имеются определенные диспропорции. Бишкек имеет свою специфику, которая требует отдельного рассмотрения, учитывающего ограниченность территории, высокую плотность населения, в том числе за счет официально неучтенной (не отраженной в статданных) высокой внутренней миграции в Бишкек из других регионов республики, проблемы экологии, высокий уровень теневой экономики и коррупции и т.д.

Таким образом, наблюдаемая пропорциональность в распределении долей ВРП рассмотренных регионов и долей валовых доходов ($Д_{вал}$) соответствующих филиалов ГП «Кыргыз почтасы» может быть объяснена достаточно высокой степенью подобия структуры и иерархии государственно-административной экономической системы, ответственной за состояние и развитие экономики регионов (в которых в целом происходит определенное выравнивание общих показателей за счет развития некоторых приоритетных направлений экономики и поддерживается некоторый средний темп роста ВРП) и системы государственной почтовой связи, обладающей, как было отмечено выше, идентичной четырехуровневой территориальной сетью с 923 объектами почтовой связи, охватывающими своими услугами все без исключения населенные пункты республики.

Таким образом, пропорциональность развития регионов в различных секторах экономики, и в первую очередь в секторе телекоммуникаций и информационных технологий (как основы создания информационного общества и развития всех отраслей, включая и почтовую связь), в которой, как было показано выше, наблюдается огромная диспропорция по регионам, так же как и в промышленной сфере – одно из необходимых условий развития экономики и формирования бюджета регионов и государства в целом, обеспечение которого позволит решать такие жизненно важные вопросы, как обеспечение населения рабочими местами, снижение внутренней и внешней миграции и, как следствие, – повышение уровня их жизни. Для этого необходимы контроль, анализ отчетности и разумное государственное регулирование субъектов хозяйственной деятельности всех форм собственности, государственные и частные инвестиции в регионы и создание нормальных условий для их развития.

Список использованной литературы

1. Усупбаев Т.А. Проблемы оценки, планирования и прогнозирования производственно-экономической деятельности предприятий почтовой связи //Почтовая связь. Техника и технологии. – 2005. – № 4.
2. Кыргызстан в цифрах Нацстатком КР. – Б., 2009.
3. Программа развития отрасли связи и информатизации Кыргызской Республики на 2009-2011 гг. /МТиК КР. – Б., 2008.
4. Нормативные акты Кыргызской Республики. № 49. Б., 2010.

Э.М.Макаренко
канд. филос. наук, доцент,
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

МИГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

This article migration policy in conditions of globalization

Мировое сообщество в начале третьего тысячелетия представляет собой политическое пространство, возрастающая „плотность" которого напрямую связана с активно развивающимися планетарными процессам модернизации. На всем протяжении существования нашего государства миграционные процессы играли исключительно важную роль в жизни страны и регионов. Миграция населения – объективный социально-экономический процесс, который содействует перераспределению населения и трудовых ресурсов на территории страны, росту производительных сил. Однако она порой приобретает острый характер.

Общественные изменения последнего десятилетия кардинально изменили политическую и социальную ситуацию на постсоветском пространстве, и миллионы людей стали вынужденными мигрантами. Приобретая в последние годы ярко выраженный этносоциальный и этнополитический характер, миграция вносит свои коррективы в жизнь регионов и их инфраструктур, влияет на политику, которую проводят суверенные государства, а главное – меняет личностные характеристики тех, кто вынужден перемещаться на другие территории в поисках спокойного жизни и лучшего будущего.

На протяжении XX столетия наблюдалось расширение миграционных потоков, а до конца столетия феномен миграции стал одним из факторов обострения многих глобальных проблем. Это стало причиной появления новых подходов к поддержанию баланса интересов между разными регионами мира.

Проблема миграционной политики в условиях глобализации в данный момент недостаточно оперативно разрабатывается как учеными, так и экспертами, которые занимаются процессами миграций. Перед Украиной стоит задача верной оценки продолжительных мировых тенденций в развитии экономики, информатизации, технологических инноваций, демократизации, образования, культуры, охраны окружающей среды. Это чрезвычайно важно для страны с точки зрения выбора оптимального стратегического курса интеграции в данные процессы с минимальными затратами. Таким образом, формирование новых глобальных процессов протекает параллельно с качественными изменениями в экономической, социальной, политической и духовной структуре страны.

С учетом болезненных процессов реформирования за последние годы украинское общество слабо ощутило положительное влияние процессов мировой глобализации. Нередко это влияние было негативным. Тем не менее, в связи с новыми перспективами политического развития наблюдается формирование довольно широкого консенсуса в поддержку более энергичного курса на интеграцию Украины в мировое сообщество.

Глобализация и развитие интеграции в современном мире резко усилили межгосударственные миграционные процессы, которые имеют специфические особенности в каждой стране. Процессы миграции в Украине в начале XXI столетия определяются влиянием двух противоречивых групп факторов – деструктивных и конструктивных. К деструктивным надо отнести взрыв национализма, вооруженные этнические конфликты, политическую нестабильность и экономический кризис. Эти

факторы обусловили резкое падение мобильности населения и изменили природу миграций, придав им вынужденный характер, процессы этнического размежевания, незаконную миграцию. Параллельно с деструктивными действуют новые конструктивные элементы, например такие, как переход к политике открытых дверей, включение Украины в систему международных миграций, трансформация ее экономики на рыночной основе. Они привели к развитию трудовых миграций и стали важным амортизатором дестабилизирующего влияния деструктивных факторов.

Следствия миграции проявляются в разных сферах: политической, социальной, экономической, культурно-психологической и др. Больше того, они имеют и положительный, и негативный характер, став, таким образом, источником конфликтов. Проблемы регулирования миграции населения уже во второй половине XX в. вышли за рамки демографической политики и сегодня как никогда нуждаются в новых комплексных подходах и общественных организациях.

Н.О.Щур
аспирантка
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

ИНДИКАТОРЫ ФОРМИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

This article indicator of formation of social and economic development and state policy

Начало XXI века ознаменовалось борьбой с социальным неравенством, бедностью и стремлением к социальному взаимодействию. Перед странами стоят задачи преодоления относительной и абсолютной бедности, решения проблем пенсионного обеспечения, экологического и культурного коллапса, которые неоднократно приводили к различным беспорядкам, митингам, общественному недовольству. Поэтому первоочередной задачей перед государствами встает политика государства по социальному обеспечению и благополучию общества, уровню благосостояния населения. Неоспоримую роль в установлении этих показателей жизни населения играют обоснованные социальные нормативы и стандарты. Социальные стандарты, гарантии являются определяющими для государственной социальной политики по обеспечению достойного благополучия человека, общества. Они позволяют реализовать стратегическую цель современного цивилизованного государства – обеспечить высокие стандарты жизни и равный доступ его граждан к общественным благам и услугам.

Можно выделить следующие социальные стандарты: развитие материальной базы социальной сферы, доходы и расходы населения, социальное обеспечение и обслуживание, потребление населением материальных благ и платных услуг, условия жизни, состояние и охраны окружающей среды, потребительский бюджет и др., которые могут быть сформированы в следующие пять групп: экономические, политические, экологические, демографические, социальные. И отвечать следующим факторам, со следующими характеристиками: быть достаточно универсальными, т.е. распространяться на большинство людей, проживающих в регионе, государстве; быть понятными для всех и «пригодными для проведения реальной и эффективной политики»; быть достаточно гибкими, чтобы учесть любые изменения в образе жизни во времени и пространстве; быть удобными для проверки и корректировки, чтобы получить сравнительные данные для разных периодов /1/.

Преодоление глобальных социально-экономических проблем составляет основной объект международного сотрудничества, которое проходит с участием различных участников современных международных отношений и приобретает различные правовые формы. Так, к преодолению этих социальных проблем привлечены сами государства, международные межправительственные организации, международные неправительственные организации и другие субъекты международных правоотношений, которые фактически вместе участвуют в реализации идей не только международной социальной политики, но и государственного управления /2, с. 29/. Содействие общественному прогрессу, повышению социального благополучия является важным направлением деятельности международных организаций, определяющим суть их участия в реализации целей и задач социальной политики на глобальном и региональном уровнях правового регулирования отношений в социальной сфере. На глобальном уровне ООН и ее специализированные учреждения играют ведущую роль в формировании правовых стандартов регулирования социальной сферы. Так, в преамбуле к Уставу ООН среди приоритетных направлений ее деятельности называется ряд задач социального

характера: создать условия для социального прогресса и улучшения условий жизни, способствовать повышению уровня жизни и полной занятости; создавать условия для социального и экономического развития; помогать в поисках путей решения проблем в сфере здравоохранения, способствовать международному сотрудничеству в культурной и образовательной сферах, способствовать соблюдению основных прав и свобод человека без дискриминации на основании расы, пола, языка и религии /2, с. 31/.

Сегодня можно констатировать возрождение научного осмысления социальных стандартов в некоторых развитых странах мира. Например, США, которые были одной из первых стран, ввели такие стандарты в начале XX в. В рамках проекта по исследованию экономической самообеспеченности семей сейчас разрабатываются и реализуются в ряде штатов так называемые стандарты экономической самообеспеченности (СЭС). Это сумма дохода, необходимая для поддержания основных потребностей человека, в том числе уплаты налогов, с учетом обычной рыночной ситуации, без государственных субсидий и материальной или нематериальной помощи, а также без «частных субсидий», предоставляемых частными лицами. В США к государственным субсидиям и пособиям относят талоны на питание (Food Stamp Program), медицинскую помощь, выплачиваемые отпуск по уходу за ребенком и т.п. К частным субсидиям относятся помощь церковных общин, услуги по уходу за ребенком со стороны родственников и пр. /3, с.89/.

Базовым принципом государственной политики по социально-экономическому развитию общества является не постоянное оказание поддержки обездоленным людям, а *обеспечение опережающих мер* по недопущению обнищания, безработицы, потери здоровья и т.д. путем стимулирования развития людей, повышения их роли в обществе, расширения возможностей выбора образа жизни, возможностей принятия решений относительно своей судьбы, но одновременно и усиления ответственности за принятое решение и его выполнение. Таким образом, выбор ориентированного на развитие типа экономического роста требует своеобразного перелома во взглядах на соотношение экономического и социального аспектов развития. В традиционной трактовке социальный аспект считался производным от экономического, развитие -–остаточным приложением к экономическому, причем в традициях преимущественно индустриального понимания экономического благосостояния и могущества. Но информационная революция уже открыла новый, постиндустриальный образ экономической модели построения общества, в котором экономическое могущество создается и приумножается в основном за счет творческой инновационной работы: управления информационными потоками, создания высоких технологий и др. Это предусматривает обязательным условием высокую трудовую мотивацию и непрерывное развитие людей, а соответственно – постоянный рост человеческих потребностей, ценностей и возможностей их удовлетворять /4, с.93/.

Индикатором успешности процесса социально-экономической адаптации населения к изменяющейся социальной действительности выступает социальное самочувствие людей, которое отражает обобщенные эмоционально-чувственные реакции, оценки, мнения и настроения как населения страны в целом, так и отдельных его групп для различных общественных явлений, процессов и институтов. Социальное самочувствие позволяет определить наиболее болевые и уязвимые точки в социальной сфере, точки, составляющие определенную угрозу дальнейшему развитию общества, Значение социального самочувствия населения возрастает в период активной динамики социальных процессов, является основой для прогнозирования социальных изменений, потребностей общества и проектирования социальных технологий по оптимизации управления системой обеспечения социальной безопасности человека и общества, а также выступает субъективным критерием оценки уровня эффективности социальной политики и государственного управления с целью их приведения к реальным

потребностям населения /5, с.3/. Состояние социального самочувствия определяется через степень социальной защищенности граждан со стороны государства, отношение общества к реформам, мероприятий, проводимых в сфере социальной защиты населения.

Список использованной литературы

1. Ніколенко Л.Ф. Вплив якості життя населення на розвиток трудового потенціалу регіону // Режим доступу: http://194.44.242.244/portal/natural/VKhNU/Ekon/802/08nlfvpl.pdf
2. Шевчук П.І., Головко-Гавришева О.І. Європейська соціальна політика: економічні та правові аспекти. – Львів: Ліга-Прес, 2010. – 222 с.
3. Рівень життя населення України / НАН України. Ін-т демографії та соц. дослідж., Держ. ком. статистики України; За ред. Л. М. Черенько. – К.: ТОВ «Видавництво «Консультант», 2006. – 428 с.: іл. – Бібліогр.: с. 417-426. ISBN 966-7658-03-1
4. Грішнова О.А. Людський розвиток: Навч. посіб. – К.: КНЕУ, 2006. – 308 с. ISBN 966–574–824–6
5. Соціальне самопочуття населення України в контексті державної гуманітарної політики : навч.-метод. посіб. / Авт. кол.: В.П.Трощинський, В.А.Скуратівський, П.К.Ситнік та ін. – К.: НАДУ, 2009. – 36 с.

В.Ф.Мартыненко
доктор наук государственного управления, профессор, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

УСТОЙЧИВОЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

This article sustainable social and economic development in conditions of globalization

Устойчивое развитие предполагает использование природных ресурсов планеты в условиях сохранения окружающей среды и обеспечения потребностей будущих поколений в этих ресурсах /1, с. 672/. Это предполагает трансформацию роли государства и определение его миссии в обеспечении поставленных целей. Изменение взглядов на миссию государства в условиях усиления процессов глобализации хозяйственного развития обусловлено также исчерпанием позитивных ресурсов развития существующей либеральной системы хозяйствования, которое усугубляется также исчерпанием природных невоспроизводимых ресурсов, уничтожением окружающей среды производственной деятельностью человека.

Либеральная парадигма, характерная для высокоразвитых стран как база нового мирового экономического порядка, как показал мировой финансовый кризис, не только не может быть навязана другим странам мира, но и сами высокоразвитые страны не могут развиваться по такой модели. Мировой финансовый кризис показал это со всей остротой. Необходимо усовершенствовать существующую методологическую базу формирования механизмов общественного развития и разработать новые социокультурные матрицы и концептуальные схемы восприятия реальности. Кроме того, будущее как линейное и количественное нагромождение параметров прошлого общественного развития не в состоянии обеспечить устойчивое общественное развитие, поэтому нужно создавать новую методологическую базу формирования эффективных механизмов управления.

Управление общественным развитием в каждый определенный момент времени включает следующее: ликвидация существующих проблем, которые родились от прошлого хозяйствования (догоняющее развитие); реакция на изменения хозяйственной жизни в режиме реального времени; прогнозирование будущих параметров хозяйственной жизни и формирование механизмов достижения будущих целей (превентивное развитие).

На современном этапе развития эти три вида задач необходимо разрешать одновременно, однако в условиях трансформации системы хозяйствования государство утратило монополию на оказание преимущественного влияния на хозяйственную жизнь страны. Эту тенденцию необходимо рассматривать с разных сторон. В новых условиях активизируется деятельность хозяйственных субъектов, что включает новые производительные силы: инициативу и ответственность всех участников общественного развития. Это положительная тенденция. Кроме этого, существует и отрицательная тенденция. Темпы развития частной инициативы превышают темпы осмысления на макроэкономическом уровне новой роли и миссии государства в новых условиях. В результате трансформирование деятельности хозяйствующих субъектов часто сводится к линейному перераспределению функций и полномочий от центральных к местным органам власти. Все это дестабилизирует общественное развитие, потому что в новых условиях остаются нерешенными задания оптимизации функций центра и периферии.

Выход из этого неэффективного положения нужно искать в изменении взглядов на государство как на пассивный субъект хозяйственного развития, который только

регулирует производственную деятельность и не должен вмешиваться в деятельность хозяйственных субъектов, а экономика должна функционировать по рыночным механизмам саморегулирования. В условиях глобализации экономики должна быть оптимизирована деятельность хозяйственных субъектов. В данном контексте каждый из субъектов ведения хозяйства должен выполнять свои функции, потому что ни один из них не может выполнить функцию другого, независимо от того, будет ли он "вмешиваться" в деятельность другого субъекта или нет. В соответствии с этим функции каждого из субъектов должны быть четко определены. Государство должно выполнять функции прогнозирования, планирования, организации, стимулирования, контроля и оценки хозяйственного развития в макроэкономическом масштабе. Другие субъекты хозяйствования должны заниматься поиском путей оптимизации производства прибавочного продукта на местах.

Одним из наиболее действенных средств обеспечения устойчивого развития является формирование производственной сетевой экономики в целом /2, с. 31-32/ и национально-глобальных производственных сетей, в частности, влияющих на эффективность деятельности национального товаропроизводителя.

Формирование сетевой экономики должно строиться на бинарных принципах свободы и ответственности, эффективности и справедливости /3, с. 239/. Ведущей проблемой является нахождение оптимального соотношения этих принципов по вертикали и горизонтали. Мера между свободой и ответственностью, эффективностью и справедливостью является базой жизнеспособности того или иного способа производства и имеет многовариантные качественные и количественные характеристики. Каждая цивилизация имеет свои методы познания и механизмы оптимизации этих отношений, но несмотря на разные эпохи, народы, культуры социогуманитарная аура способа ведения хозяйства строится на выборе между добром и злом, порядком и хаосом, богатством и бедностью, любовью и ненавистью, вечным и преходящим, материальным и духовным, земным и небесным и др. Формирование сетевой экономики должно строиться также на соблюдении специфических принципов: ведущего звена, гарантированности, определенности, достаточности, цикличности.

Формирование сетевой экономики ведения хозяйства должно осуществляться соответствующей структурой и состоять из таких звеньев: аналитического – анализ хозяйственного состояния, целевого – определение цели формирования сетевой экономики во времени и пространстве; прогностического – прогнозирование будущих желательных и возможных результатов; ресурсного – инвентаризация имеющихся и определение необходимых общественных ресурсов; проблемного – идентификация объективных противоречий, выявление рисков и вероятности их наступления, прогнозирование возможных проблем как формы осуществления рисков в процессе достижения поставленной цели; установление полномочий и ответственности субъектов общественного производства; разработка стратегии и тактики достижения поставленной цели; формирование механизма гарантий реализации стратегии и тактики поставленной цели; формирование системы оценки эффективности сетевой экономики в соответствующих отраслях глобального и национального производства.

Основным заданием ***аналитического звена*** должна быть идентификация общего положения производственной деятельности в соответствующей сфере за определенный период времени, установление мировых тенденций хозяйственного развития, характеристика приоритетов развития и подготовка аналитических материалов состояния отечественного хозяйства. Этот этап является начальным, поэтому от качества его подготовки зависит эффективность всего цикла формирования сетевой экономики.

Целевое звено должно конкретизировать и оптимизировать цель формирования сети. Для научного и практического предвидения есть все составляющие: в условиях рынка

субъекты хозяйственной деятельности в общественном производстве должны реализовать свои экономические интересы в правовом поле, которое функционирует в данном государстве. Экономические, социальные и другие интересы самого государства будут обеспечиваться субъектами настолько, насколько эффективны формальные и неформальные правила регуляции. Формальные правила регуляции устанавливаются законодательными и нормативными актами, эффективность действия которых зависит от уровня их соблюдения хозяйственными субъектами.

Прогностическое звено должно обеспечить предвидение получения будущих желательных и возможных результатов. В современной отечественной экономической теории понятия цели и результаты не различаются. Под целями понимают результаты, но одно существенно отличается от другого /4, с. 37-39/, причем проблема заключается не только в терминологии. Термин "результаты" хозяйственной деятельности используют теоретики и практики. Речь идет о методологическом подходе к определению сути этих терминов. Цели любой деятельности человека существуют только в представлении или на бумаге, тогда как результаты имеют материальную, техническую, информационную, социальную, культурную, экономическую, политическую и другие формы существования. Кроме того, результаты могут быть как желательными, так и нежелательными, как позитивными, так и негативными. Обычно возможность получить негативные результаты в современной теории государственного управления сознательно не рассматривается за исключением практиков, которые, готовя бизнес-планы, учитывают такую возможность. Эти результаты могут перекрывать позитивный эффект, который приведет к убыткам или банкротству. Следовательно, согласно принципу гарантированности, следует применять превентивную модель формирования сети, то есть сознательно ставить соответствующую цель, прогнозировать вероятность получения негативных результатов и разрабатывать мероприятия по их предупреждению и ликвидации.

Ресурсное звено должно обеспечить инвентаризацию имеющихся и определение необходимых производственных, финансовых, правовых, информационных и т.п. ресурсов для построения той или другой сети. Модель превентивного развития предопределяет необходимость установления потребностей в общественных ресурсах соответствующего качества и количества. На современном этапе ни в одной из подготовленных государством программ разных направлений нет раздела, в котором были бы конкретизированы потребности простого и расширенного воспроизводства в общественных (инвестиционных, информационных, правовых, организационных и т.д.) ресурсах.

Формирование ***звена идентификации противоречий*** должно обеспечить определение объективных противоречий, раскрыть достоверность рисков, которые ими предопределяются, характеризовать проблемы, которые наступают как результат неконтролируемого, стихийного действия рисков. Кроме того, необходимо на качественном уровне определить возможность наступления форс-мажорных обстоятельств для обоснования размеров государственного фонда страхования. Таким образом, можно идентифицировать все противоречия, риски и предусмотреть возможные проблемы, разрабатывать инструменты их предупреждения и ликвидации.

Формирование ***звена установления полномочий*** и ответственности субъектов общественного производства предусматривает конкретизацию полномочий и ответственности всех хозяйственных субъектов, которые участвуют в формировании национально-глобальных экономических сетей. Легитимизация данных полномочий и ответственности конкретизирует общие условия ведения хозяйства для внутренних и внешних хозяйственных субъектов, что особенно актуально для формирования глобально-национальных производственных сетей.

Формирование ***звена разработки стратегии и тактики*** достижения поставленной цели необходимо осуществлять тогда, когда уже идентифицировано состояние общественного производства, определены принципы, конкретизированы цель, желательные и возможные результаты, установлены имеющиеся и необходимые ресурсы, внутренние преимущества, классифицированы противоречия, риски, проблемы государственного управления, установлены полномочия и ответственность субъектов ведения хозяйства. Это звено интегрирует предыдущие звенья в единую систему, которая должна устанавливать взаимосвязи между ними и направлять вектор движения в соответствии с заданной целью и определенными национальными особенностями, превращать ресурсы производства в производственный потенциал. Общий характер движения звеньев направляется целью формирования сетевой экономики – обеспечения производства достаточной конкурентной продукции в условиях глобализации.

Разработка ***звена механизма гарантий*** реализации стратегии и тактики поставленной цели нуждается в формировании системы /5, с. 148/: правовых; социальных, финансовых; структурно-организационных; технико-технологических; экологических; геополитических; духовно-моральных, культурных и т.п. гарантий достижения поставленных целей. Разработка гарантий должна стабилизировать и контролировать динамику сетевой среды, в которой должно осуществляться производство и реализация товаров.

Заключительным звеном, которое завершает цикл формирования соответствующих сетей, является разработка ***системы оценки эффективности сетевой экономики*** в соответствующих отраслях глобального и национального производства. Оценка эффективности формирования и функционирования сети имеет такую структуру /5, с. 170-175/: методы оценки; принципы оценки; построение механизма оценки. Механизм оценки предусматривает разработку критериев оценки, показателей оценки, меры оценки. Характерным признаком превентивной модели формирования сетевой экономики является опережающая оценка будущего взаимодействия хозяйственных субъектов. Метод опережающей оценки должен применяться на всех этапах управленческого цикла.

Таким образом, формирование производственных (отраслевых национально-глобальных) сетей является одним из наиболее эффективных инструментов обеспечения устойчивости общественного развития и предусматривает учет всех факторов, которые влияют на производство в условиях глобализации.

Список использованной литературы

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П.Сурмін, В.Д.Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред.. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П.Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
2. Уколов В.Ф. Теория управления: Учеб. для вузов / В.Ф.Уколов, А.М.Масс, И.К.Быстряков. – 2-е изд., доп. – М.: ЗАО “Издательство “Экономика”, 2004. – 656 с.
3. Мартиненко В. Природа інвестиційного процесу в трансформаційній економіці // Вісн. УАДУ. – 2003. – № 3. – С. 234-241.
4. Паламарчук В.О., Федотов М.М., Бойченко О.К. Комерційні банки та виробничо-фінансова діяльність підприємств / За ред. В.Г.В’юна, В.О.Паламарчука. – Миколаїв: Вид-во МФ НаУКМА, 2001. – 392 с.
5. Мартиненко В.Ф. Державне управління інвестиційним процесом в Україні: навч. посіб. – К.: НАДУ, 2008. – 300 с.

Р.П.Марчук
юридика илимдеринин кандидаты, доцент
Украина президентинин астындагы улуттук
малекеттик башкаруу академиясы

УКРАИНАНЫН МАЛЕКЕТТИК КЫЗМАТКЕРЛЕРИН ФИНАНСЫЛЫК МОНИТОРИНГ ТАРМАГЫНДА ДАЯРДОО

Финансылык мониторингдин негизги кызматы (иш чарасы), кылмыштык жолдордон табылган кирешелерди агартуу (легализациялоо) менен байланышкан адамдарды ачыкка чыгаруу максатында финансылык операцияларды узгултуксуз козомолдоп туруу.

Кылмыштык жолдордон табылган кирешелерди агартуу (легализациялоо) атайын уюшулган кылымыштык топтор жана эл аралык терроризм сыяктуу жана алар менен тыгыз байланышкан. Ошондой эле бул кылмыштын улуттар аралык масштабда жайылышына дуйнолук экономиканын глобалдашуусу бирден бир себеп экенин эске алуу керек. Мына ошондуктан азыркы учурда бул терс кубулуш менен курошуу абдан маанилуу.

Кылмыштык жолдордон табылган кирешелерди агартууга (легализацилоого) каршы курошкон мыйзамдар ар бир олкодой эле Украинада да бар. Украинада кылмыштык жолдор менен табылган кирешелерди агартууга (легализацилоого) каршы курошуучу мыйзамдар системасы FATF берген сунуштардын негизинде тузулду. Бул мыйзамдар системасына; «Кылмыштык жолдор менен табылган кирешелерди агартуу(легализациялоо) менен курошуу жана анын алдын алуу», 28 – ноябрь 2002 жылкы закону (Закондун 2010 жылдын 18-майдагы редакциясы) жана ушул закондор менен байланыштуу Укранина ратификациялаган улуттар аралык келишимдердин, конвенциялардын, директивдердин негизинде кабыл алынган нормативдик-укуктук акттары кирет.

Бугунку кундо башкы жана ошондой эле мамлекеттик финансылык мониторинг системасынын онугуусу баарыбызга маалым. Ошондуктан ушул чойродогу сапатту кесип ээлерине болгон талаптар осуп жатат. Мына ушул маселени чечуудо экономикалык жана юридикалык кесиптеги жогорку окуу жайлар негизги ролду ойношу зарыл.

Биринчиден кылмыштык жолдор менен табылган кирешелерди агартуу менен курошуучу финансылык мониторинг уюмдары тууралуу атайын уйротуу курстарын уюштуруу керек.

Ушул окуу курстары томонку жерлерге кесип ээлерин даярдоо кызматын аткарат:

– алдынкы финансылык мониторинг субъектерине;
– мамлекеттик финансылык мониторинг субъектерине;
– укук коргоо жана жазалоо органдарына;
– финансылык жактан иликтоо болумуно.

Конулду негизги жана ички финансылык мониторингди аткарууда шектуу иштерди ачыкка чыгарган, берилген иштерди козомолдоо боюнча аналитикалык иштерди жургузгон, кылмыштуу иштерден табылган кирешелерди агартуу боюнча кылмыш иштерин караган кесип ээлерин гана даярдоого бурбастан, алгачкы финансылык мониторингдин иш аракеттерин козомолдогон орган жумушчуларын даярдоого да буруу зарыл.

Украинда мына ушундай мамлекеттик козомолдоочулорго: Украина улуттук банкы, Украина финансы министрлиги, Украина юстиция министрлиги, Украина экономикалык онугуу жана соода-сатык министрлиги, Украина мамлекеттик байланыш кызматтыгы, баалуу кагаздар жана фонддук рынок иштерин козомолдоо боюнча мамлекеттик комиссиялар кирет.

Специалисттерди даярдоо программасы томонкудой маселелерди уйротуунун алдын алуу керек:

– «булганган» акчаларды агартууга каршы куроштун тарыхый жана теоретикалык негиздери;

– кылмыштык жолдор менен табылган кирешелерди агартууга(легализациялоого) каршы курошкон укуктук башкаруу;

– финансылык мониторинг системасы;

– кылмыштык кирешелерге каршы курошуу жана алдын алуу аймагында иштеген мамлекеттик органдар менен финансылык мониторинг субъектисинин иш аракеттери.

Белгилуу бир сферага кадрларды даярдоодо ар турдуу сфераны озгочо курстарын да кошуп окутуу керек.

Специалисттерди даярдоодо биринчи кадам – жумушчулардын практикалык тажрыйбасын жогорулатуу системасы болуусу зарыл.

Экинчи болуп, «Финансылык мониторинг» кесибин тузуу жана каттоо, жогорку билим беруу, бакалавр жана магистр денгээлинде кайра даярдоо.

Жогоруда айтылган талаптарга жооп беруучу кесиптерди ачуу, фундаменталдык жана прикладной илимий изилдоо, илимий-педагогикалык кадырларды даярдоо – специалисттерди даярдоонун жогорку денгээли болуп саналат.

Комплекстуу киришуу менен финансылык мониторинг жана ишкердиктин чойросундо специалисттерди даярдоо маселесин аркылуу томонку маселелерди чечууго болот:

– специалисттерди даярдоо, кайра даярдоо жана квалификациясын жогорулатуу;

– озунчо финансылык ортомчулардын кесиптик озгочолукторун эске тутуу менен акчаларды агартуу(легализацилоо) схемаларын ачыкка чыгаруучу изилдоолорду жургузуу жана метдологияларды иштеп чыгуу;

– эсперттик-консультативдик, маалыматтык-аналитикалык, илимий-методикалык ж. б. кызматтарды сунуу;

– мыйзамдырды жакшыртууга байланыштуу сунуштарды даярдоо; кылымыш кирешелерин агартууга(легализациялоого) каршы курошуу жана алдын алуу чойросундо укуктук билимди онуктурууго жардам беру; ушул талаптарга жооп беруучу билим беру программаларын, семинарларын, конференцияларын даярдоо;

– окуу жайлар, анын ичинде чет элдик окуу жайлар менен эл аралык туура тажрыйба жайылтуу максатында иштешуу.

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В КЫРГЫЗСТАНЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

А.И. Килиевич
доцент,
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

АНАЛИЗ РЕГУЛЯТОРНЫХ ВОЗДЕЙСТВИЙ КАК РЕФОРМАТОРСКИЙ ЭЛЕМЕНТ РАЗРАБОТКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ: ПРОФЕССИОНАЛИЗМ ВЫПОЛНЕНИЯ И КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

The history of Regulatory Impact Analysis (RIA) methodology implementation, the modern state of legislation, management in the sphere of RIA performance and specialists training, political and economic environment, where the implementation of RIA procedures has been developing in Ukraine.

Принятые сокращения: **ГРП** – государственная регуляторная политика; **АРВ / ОРВ** – анализ регуляторных воздействий / оценка регуляторных воздействий; **РО** – регуляторный орган; **РА** – регуляторный акт; **АП** – анализ политики (государственной); **КМУ** – Кабинет министров Украины; **ЦОИВ** – центральный орган исполнительной власти; **ГКП** – Госком-предпринимательство – Государственный комитет Украины по вопросам регуляторной политики и предпринимательства; **ИГТ** – институты гражданского общества.

Анализом регуляторных/регулятивных/регулирующих воздействий (АРВ) [regulatory impact analysis, RIA][1] принято называть *ex-ante* анализ последствий предлагаемого органами власти регулирования и/или *ex-post* анализ[2] существующего регулирования /2/. Более узким является понятие *оценки регуляторных воздействий* (ОРВ, regulatory impact assessment); под этим подразумевается комплекс процедур по измерению вероятных выгод, издержек и результатов того или иного предлагаемого либо уже существующего регулирования.

Законодательно АРВ/ОРВ внедрено во всех странах ОЭСР, а также ряде стран СНД, в частности, в Украине и Кыргызской Республике[3]. Распространение АРВ неразрывно связано с административными реформами, осуществляемыми во всех демократических государствах, возникновением концепций надлежащего/чутко реагирующего управления

[1] В вопросах терминологии, при выборе вариантов перевода терминов в сфере государственного управления и анализа политики, мы придерживаемся подходов, изложенных в глоссарии /1/.
[2] Ex-ante анализ (т.е. предварительный) проводится до того, как принят регуляторный акт; *ex-post* анализ (т.е., заключительный, итоговый) проводится после того, как осуществились изменения государственной политики вследствие принятия регуляторного акта. Существует достаточно много и других определений АРВ (в документах ООН, ОЭСР, Всемирного банка, Европейской комиссии), но целям нашего доклада наиболее соответствует то, что приведено в тексте.
[3] Краткий обзор распространения АРВ в мире помещен в Википедии /3/; обзор истории становления и проблем развития АРВ в КР мы цитируем по тексту доклада К.Измайлова /4/.

(*good/responsive governance*) как реакции на развитие институтов гражданского общества (ИГО) и усиление подотчетности властей перед обществом. Различными в этих странах являются сфера применения АРВ, особенности регламентирование процедур и взаимодействия властей с ИГО в процессе подготовки АРВ. Общими являются проблемы профессионализма исполнения (*performance*) АРВ и его кадрового обеспечения. В частности, в Украине АРВ применяется только для потребностей осуществления регуляторной политики (ГРП) в сфере хозяйственной деятельности, а не во всех тех случаях, когда могут возникнуть существенные прямые и непрямые воздействия вследствие принятия органами власти соответствующих нормативных актов в рамках реализации государственной либо местной политики.

1. История внедрения АРВ в Украине

Подготовительный этап внедрения АРВ в Украине связан с проведением ГРП в сфере предпринимательства и охватывает 1997-1999 гг. Тогда была утверждена Концепция административной реформы в Украине, создан специальный полномочный орган – Госкомитет по вопросам предпринимательства (29.07.1997) и принят ряд соответствующих Указов Президента Украины (хотя отдельные мероприятия в области регуляторной политики проводились и в предшествующие годы, они не были связаны с АРВ).

В качестве ***первого этапа*** регуляторной политики можно рассматривать 2000-2003 гг. В этот период Госкомитет был преобразован в Госкомитет Украины по вопросам регуляторной политики и предпринимательства (Госкомпредпринимательство – ГКП) со статусом специально уполномоченного органа в области ГРП (декабрь 1999 – январь 2000), были изданы Указы Президента Украины «Об установлении единой государственной регуляторной политики в сфере предпринимательства» (22.01.2000), Постановления КМУ «Об утверждении методических рекомендаций по подготовке обоснования проектов регуляторных актов» (6.05.2000) и «Об утверждении положения о порядке подготовки проектов регуляторных актов» (31.07.2000)[4]. Тогда же происходило накопление опыта подготовки АРВ в органах власти, хотя в законодательной базе и были существенные пробелы; это обстоятельство затрудняло подготовку АРВ на практике, в частности при определении ситуаций, когда такого рода анализ следовало бы осуществлять. Особенностью этого этапа было также активное участие международных доноров, которые действовали в Украине напрямую или через поддержку неправительственных организаций, различных аналитических центров, которые предоставляли органам власти соответствующую методическую помощь, а иногда и сами осуществляли «образцовые» АРВ. В частности, это относится к проекту БизПро, финансировавшемуся USAID и созданному с целью поддержки малого и среднего бизнеса в Украине. В рамках проекта был создан специальный сайт проектов регуляторных актов, эксперты проекта помогали осуществлять АРВ регуляторных актов на местном уровне в большинстве областей Украины.

Ко ***второму этапу*** становления системы АРВ можно отнести период с конца 2003 г. до начала 2005 г. – тогда был принят основополагающий Закон Украины «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» (от 11.09.2003 № 1160–IV), который был введен в действие с начала 2004 г. Вслед за Законом КМУ утвердил постановление «Об утверждении методик проведения анализа воздействия и отслеживания результативности регуляторного акта» (от 11.03.2004 № 308). Эти акты действуют и по сегодняшний день без единого изменения и составляют основу нормативно-правовой базы осуществления АРВ. В этот период шло экстенсивное

[4] Законодательство Украины (в свободном доступе) размещено на сайте Верховной Рады Украины, режим доступа: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi . Законодательство Украины в переводе на русский язык, в частности, размещено на сайте: http://www.ua.spinform.ru/ .

накопление опыта проведения АРВ органами власти, постепенное сокращение случаев игнорирования ими основных норм законодательства относительно проведения АРВ и обнародования соответствующих проектов регуляторных актов. Продолжалось активное присутствие различных международных доноров на рынке аналитических работ в сфере АРВ; уполномоченными на это органами власти, донорами и неправительственными аналитическими центрами осуществлялся многосторонний мониторинг соответствия деятельности органов власти нормам законодательства о ГРП, результаты которого обнародовались в прессе и на сайтах соответствующих организаций. Это создавало определенное позитивное давление на органы власти при реализации ими норм ГРП.

Третий этап в развитии практики проведения АРВ начался со второго квартала 2005 г., когда новым Президентом Украины был издан Указ «О либерализации предпринимательской деятельности и государственной поддержке предпринимательства» (от 12.05.2005 № 779/2005), согласно которому органам государственной власти было поручено пересмотреть свои РА и привести их в соответствие с принципами ГРП . В развитие этого Указа был издан новый Указ «О некоторых мерах по обеспечению осуществления государственной регуляторной политики» (от 1.06.2005 № 901/2005), в котором были сформулированы задания обеспечить обучение сотрудников органов власти по вопросам выполнения закона о ГРП, создать специальные рабочие группы (не менее половины состава – представители бизнеса и научных организаций) с целью ускоренного (в месячный срок) пересмотра существующих РА. Прямым результатом этих указов явилось довольно существенное сокращение действующих РА – счет шел на тысячи. Побочным последствием этой деятельности явилось формирование в органах власти некоторого иммунитета относительно добросовестного выполнения процедур АРВ, так как из-за стремительных темпов проведения дерегуляторной кампании было невозможно выполнять эту работу качественно, да никто особенно этого и не требовал – отчеты шли только по валу. К тому же, как выяснилось позднее, отменены были в основном «мертвые» и «полуживые» РА, которые особенно не влияли на благополучное существование бюрократии; их отмена не очень-то повлияла на облегчение условий ведения предпринимательской деятельности. В этот период достигла пика своей активности деятельность экспертных центров и международных проектов (Институт конкурентного общества, Институт реформ, Международный центр перспективных исследований, Программа развития ООН «Голубая лента» и др.) в сфере организации тренингов для госслужащих и стейкхолеров политики (заинтересованных лиц), оказания методической помощи органам власти, проведения мониторинга результативности ГРП. Примером могут служить многие публикации того периода, в частности, доклады /5, 6/.

Последующие годы (2006-2010) ознаменовались практически 100%-ным выполнением со стороны РО наиболее простых требований законодательства об АРВ – обнародование проектов РА и АРВ, а качество самих АРВ оставляло в большинстве случаев желать много лучшего. Климат попустительского отношения к глубине АРВ способствовал появлению многих популистских решений правительства, рассчитанных на удовлетворение сиюминутных потребностей властей, без учета средне- и тем более долгосрочных эффектов от принятия подобных РА.

2. Характеристика украинского законодательства в сфере АРВ

Основные понятия в сфере АРВ определены в ст.1 Закона Украины 2003 года «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности».

Во-первых, это ***государственная регуляторная политика*** (ГРП) ***в сфере хозяйственной деятельности*** – направление государственной политики, ориентированное на совершенствование правового регулирования хозяйственных отношений, а также административных отношений *между РО* или другими органами государственной власти и *субъектами хозяйственной деятельности*, недопущения принятия экономически

нецелесообразных и неэффективных регуляторных актов, уменьшения вмешательства государства в деятельность субъектов хозяйственной деятельности и устранения препятствий для развития хозяйственной деятельности, которая осуществляется в пределах, в порядке и способе, которые установлены Конституцией и законами Украины.

Во-вторых, ***регуляторные органы*** (РО) – органы государственной власти (в том числе парламент, Президент, Кабинет Министров) и местного самоуправления, а также должностные лица этих органов, имеющие полномочия принимать регуляторные акты.

В-третьих, ***регуляторный акт*** (РА) – это: (1) принятый уполномоченным РО нормативно-правовой акт, который или отдельные положения которого направлены на правовое регулирование *хозяйственных отношений*, а также *административных отношений* между *РО* или другими органами государственной власти и *субъектами хозяйственной деятельности*; (2) принятый уполномоченным РО другой официальный письменный документ, который устанавливает, изменяет или отменяет нормы права, применяется неоднократно и относительно неопределенного круга лиц и который или отдельные положения которого направлены на правовое регулирование хозяйственных отношений, а также административных отношений между РО или другими органами государственной власти и субъектами хозяйственной деятельности, независимо от того, считается ли этот документ в соответствии с законом, который регулирует отношения в определенной сфере, нормативно–правовым актом. Наконец, ***анализ регуляторного воздействия*** (АРВ) определен как документ, который содержит (а) обоснование необходимости государственного регулирования путем принятия РА, (б) анализ воздействия, которое будет оказывать РА на рыночную среду, обеспечение прав и интересов (1) субъектов хозяйственной деятельности, (2) граждан и (3) государства, а также (в) обоснование соответствия проекта РА принципам ГРП.

Под ***принципами государственной регуляторной политики*** (ст. 4) подразумеваются: (1) *целесообразность* – обоснованная необходимость государственного регулирования хозяйственных отношений с целью разрешения существующей проблемы; (2) *адекватность* – соответствие форм и уровня государственного регулирования хозяйственных отношений потребностям в разрешении существующей проблемы и рыночным требованиям с учетом всех приемлемых альтернатив; (3) *эффективность* – обеспечение достижения вследствие действия РА максимально возможных позитивных результатов за счет минимально необходимых расходов ресурсов субъектов хозяйственной деятельности, граждан и государства; (4) *сбалансированность* – обеспечение в регуляторной деятельности баланса интересов субъектов хозяйственной деятельности, граждан и государства; (5) *прогнозируемость* – последовательность регуляторной деятельности, соответствие ее целям государственной политики, а также планам по подготовки проектов РА, что позволяет субъектам хозяйственной деятельности осуществлять планирование их деятельности; (6) *прозрачность и учет общественного мнения*.

2.1. Анализ регуляторных воздействий в законодательстве (ex-ante анализ)

Из вышеприведенных дефиниций несколько сомнительным выглядит сведение АРВ к понятию соответствующего документа, в котором, собственно говоря, излагаются лишь результаты проведенного анализа. Правда, в последующих статьях закона четко определен ***круг процедур***, которые должны быть ***выполнены разработчиками проекта РА***; от них требуется (ст.8): (1) определить и проанализировать проблему, которую предлагается решить путем государственного регулирования хозяйственных отношений, а также оценить важность этой проблемы; (2) обосновать, почему определенная проблема не может быть решена при помощи рыночных механизмов и нуждается в государственном регулировании; (3) обосновать, почему определенная проблема не может быть решена при помощи действующих РА, и рассмотреть возможность внесения

изменений к ним; (4) определить ожидаемые результаты принятия предложенного РА, в том числе осуществить расчет ожидаемых издержек и выгод субъектов хозяйственной деятельности, граждан и государства вследствие действия РА; (5) определить цели государственного регулирования; (6) определить и оценить все приемлемые альтернативные способы достижения установленных целей, в том числе те из них, которые не предусматривают непосредственного государственного регулирования хозяйственных отношений; (7) аргументировать преимущества избранного способа достижения установленных целей; (8) описать механизмы и мероприятия, которые обеспечат решение определенной проблемы путем принятия предложенного РА; (9) обосновать возможность достижения установленных целей в случае принятия предложенного РА; (10) аргументировано доказать, что достижение предложенным РА установленных целей является возможным с наименьшими издержками для субъектов хозяйственной деятельности, граждан и государства; (11) аргументировано доказать, что выгоды, которые будут возникать вследствие действия предложенного РА, оправдывают соответствующие издержки в случае, если издержки и/или выгоды не могут быть количественно определены; (12) оценить возможность внедрения и выполнения требований РА в зависимости от ресурсов, которыми распоряжаются органы власти, физические и юридические лица, которые должны внедрять или выполнять эти требования; (13) оценить риск воздействия внешних факторов на действие предложенного РА; (14) обосновать предложенный срок действия РА; (15) определить показатели результативности РА; (16) определить мероприятия, при помощи которых будет осуществляться отслеживание результативности РА в случае его принятия. Отметим, что вышеперечисленные процедуры относятся к анализу *ex-ante.*

В ст. 9 Закона говорится об обязательном обнародовании проекта РА и АРВ; в процессе обсуждений этих документов заинтересованные стороны (граждане, предприниматели, их объединения и др.) имеют, в частности, право самостоятельно готовить АРВ проектов РА.

На практике реализация основных норм закона осуществляется в соответствии с положениями утвержденных постановлением КМУ «Методики проведения анализа воздействия регуляторного акта» и «Методики отслеживание результативности РА». В первой из этих методик установлен несколько упрощенный (по сравнению с законом) набор процедур АРВ из 9 пунктов. Существенным дополнением Методики к Закону является уточнение процедуры анализа ожидаемой эффективности РА с применением метода анализа выгод и издержек (cost-benefit analysis): «определение ожидаемых результатов принятия РА осуществляется с применением метода анализа выгод и издержек в простой (перечень ожидаемых позитивных и негативных факторов) или сложной (с применением разнообразных экономических моделей) форме. Для проведения анализа выгод и издержек устанавливается определенный период. Размер каждой выгоды и издержки вычисляются с использованием статистических данных, данных научных исследований и опросов, а также данных, полученных из других источников. На основании определенных величин каждой выгоды и издержек определяется их суммарная величина».

2.2. Отслеживание результативности РА (ex-post анализ)

Закон также определяет процедуру ***отслеживания результативности регуляторного акта*** – это мероприятия, направленные на оценку состояния внедрения регуляторного акта и достижения этим актом целей, задекларированных при его принятии. Именно для реализации этих действий выполняются этапы (15)-(16) АРВ. До принятия РА проводится базовое отслеживание результативности, после принятия – повторное отслеживание (в общем случае через год) и периодические отслеживания (в общем случае каждые три последующих года). В качестве методов оценки результативности могут быть использованы статистические данные и данные научных исследований, а

также социологических опросов. (Подчеркнем, что повторная и периодические оценки относятся к анализу *ex-post*). С целью отслеживания результативности РА в Методике установлено четыре обязательных универсальных показателя результативности: (1) размер поступлений в государственный и местные бюджеты и государственные целевые фонды, связанных с действием акта; (2) количество субъектов хозяйствования и/или физических лиц, на которых будет распространяться действие акта; (3) размер средств и время, которые будут расходоваться субъектами хозяйствования и/или физическими лицами, связанными с выполнением требований акта; (4) уровень осведомленности субъектов хозяйствования и/или физических лиц относительно основных положений акта. Вместе с тем недостаточно акцентируется внимание на том факте, что также обязательно должны быть сформулированы дополнительные специфические показатели результативности, которые можно применять для измерения степени достижения специфических целей регулирования.

2.3. Цикл осуществления регуляторной политики

Набор действий, которые должны осуществить органы власти от момента осознания необходимости введения/отмены той или иной регуляторной нормы до ее практического воплощения в практику регуляторной политики, напоминает цикл политики – понятие, широко используемое в анализе государственной политики. Итак, Закон для обеспечения осуществления ГРП предусматривает (ст. 5): (1) планирование подготовки проектов РА на каждый последующий год каждым регуляторным органом (что означает включение соответствующей проблемы в повестку дня РО); (2) подготовку проектов РА и соответствующего АРВ; (3) обнародование проектов РА и результатов АРВ с целью получения замечаний и предложений от физических и юридических лиц, их объединений для последующего открытого обсуждения при участии представителей общественности вопросов, связанных с регуляторной деятельностью; (4) согласование проекта РА (с учетом выполненного АРВ) с Госкомпредпринимательством на предмет их соответствия требованиям и принципам ГРП; (5) принятие РА соответствующим органом власти (при положительном ответе ГК) либо его доработка или вообще снятие с обсуждения (при отрицательном заключении ГК); (6) отслеживание результативности РА (что предполагает выполнение обследования и обнародование его результатов); (7) принятие решения относительно целесообразности продолжения действия РА либо его коррекции или отмены (по результатам повторного и периодического отслеживания результативности).

3. Современное состояние дел

3.1. Развитие законодательства

В 2010 г. был принят Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законы Украины по приведению их в соответствие с Законом Украины «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» (от 1.07.2010 № 2388-VI), которым 29 других Законов были приведены в соответствие с нормами и принципами ГРП. Госкомпредпринимательством был подготовлен законопроект об ускоренном пересмотре РА, принятых органами местного самоуправления (соответствующий Закон Украины №2784 был принят 14.10.2010), который предусматривает ревизию все принятых ранее РА и упрощение процедур АРВ на местном уровне – с целью реального обеспечения выполнения принципов ГРП и улучшения условий для предпринимательской деятельности на местах. Процедуры АРВ предлагается заменить анализом регуляторных актов, относительно которого еще должны быть разработаны методические указания. Ведь затраты на глубокий АРВ в полном соответствии с требованиями закона на местном уровне не всегда оправданы из-за незначительной цены вопроса (во многих случаях), и часто не могут быть обеспечены наличными кадровыми ресурсами. В конце 2010 г. Президентом Украины подписан Указ

«Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» (№1085 от 9.12.2010), в соответствии с которым Госкомпредпринимательство ликвидируется, а его функции (как специально уполномоченного органа по вопросам ГРП передаются созданному на базе Минэкономики Министерству экономического развития и торговли Украины (МЭРТ).

3.2. Практика выполнения процедур АРВ; мониторинг политики

В настоящее время ситуация с внедрением АРВ стабилизировалась, но не во всем со знаком «плюс». С одной стороны, неуклонно сокращается число случаев нарушения принципов ГРП со стороны властей. С другой стороны, качество исполнение АРВ практически не повышаются, проблемные вопросы (о них ниже) практически не решаются. Исполнители, которые готовят документы, сопровождающие проекты РА, прежде всего АРВ, научились готовить тексты, формально соответствующие требованиям законодательства, но по сути зачастую фактически ничего не анализирующие. Со стороны аналитических центров ощущается заметное охлаждение интереса к качеству исполнения процедур АРВ, мониторингу ГРП. Это может объясняться сокращением соответствующей международной помощи в данной сфере. Исключение составляют случаи подготовки резонансных проектов РА, затрагивающих весомые интересы в обществе, тогда все заинтересованные стороны вспоминают о процедурах АРВ.

Общедоступными аналитическими материалами в сфере АРВ являются результаты мониторинга ГРП, осуществляемые Госкомпредпринимательством и размещенные на соответствующем сайте (www.dkrp.gov.ua), например, документы /7, 8/. Так, на 2009 органами государственной власти планировалось подготовить 1145 проектов РА, однако 721 проектов РА были включены в планы работы позднее, а 329 проектов вообще не включались в планы, что свидетельствует о низком качестве планирования регуляторной деятельности (либо о низком уровне ее прогнозируемости из-за объективных причин). Вообще в 2009 г. органами государственной власти было разработано 2154 проектов РА (что на 4,4 % больше, чем в 2008 г.), из них на центральном уровне – 1529 проектов (рост на 18,5 %), на местном – 625 (в 2008 г. было на 149 РА больше). Из общего количества представленных проектов РА 18,5 % были отклонены Госкомпредпринимательства по причинам их несоответствия требованиям и принципам ГРП (из них на центральном уровне – 23..9 %). 114 РА были приняты вообще без согласования с ГК (в 2008 г. – 141), что является нарушением законодательства. Причем наибольшим нарушителем этой нормы являлся КМУ: если в 2009 г. 26 % РА были приняты КМУ без согласования с ГК, то в 1-м квартале 2010 г. – уже 31,1 %, или 19 из 61 (источник и другие детали – в справке /7/).

3.3. Практика отслеживания результативности принятых РА

Как сообщается в справке /8/, за 1-й квартал 2010 г. Госкоспредпринимательство получил от 28 центральных органов исполнительной власти 147 отчетов об отслеживании результативности действия РА, из них 147 – о базовом, 22 – о повторном и 23 – о периодическом отслеживании. При анализе отчетов обнаружилось, что далеко не все они соответствуют требованиям законодательства; картина соответствия по некоторым из основных показателей выглядит так: 1) соблюдение сроков выполнение мероприятий по отслеживанию – 65 % отчетов; 2) соблюдение сроков обнародования – 84 %; 3) соблюдение требований относительно метода получения результатов – 59 %; 4) соблюдение требований относительно данных и допущений, а также способов получения данных – лишь 29 %; 5) соблюдение требований относительно показателей результативности – лишь 31 %; 6) оценка результатов реализации РА и степени достижения установленных целей – 41 %. Особенно тревожным выглядит состояние дел с индикаторами (5)-(6). Типичной ошибкой является отсутствие фактических значений

показателей в базовом обследовании. Подавляющая часть отчетов не содержит обоснованного вывода относительно достижения/ недостижения поставленных целей. Эти нарушения в значительной мере нивелируют позитивный эффект от всей деятельности в сфере АРВ (а не только на этапе анализа *ex-post*). Причем подобные нарушения в целом являются типичными для всего периода действия законодательства, хотя органы Госкомпредпринимательства и отмечают в целом позитивные тренды по качеству выполнения АРВ.

3.4. Среда регуляторной политики

К факторам, положительно влияющим на развитие АРВ в стране, следует отнести довольно успешную институализацию ***анализа государственной политики*** (public policy analysis)[5] в Украине /9/. Внедрение АП в сферу деятельности органов власти, организация подготовки кадров, соответствующие научные исследования начались во второй половине 90-х гг. и особенно активизировались в последнее десятилетие. Эта деятельность, сопровождавшаяся переводом значительного числа базовых монографий и учебников в области АП на украинский язык, поддерживалась всеми правительствами Украины на протяжении последних 15 лет. Так как методология АРВ опирается на подходы АП (более того, осуществление АРВ на практике наиболее полно иллюстрирует возможности инструментария АП), развитие АП и соответствующих обеспечивающих ресурсов (нормы законодательства, методики, литература, кадры, учебные курсы, специалисты, результаты прикладных исследований) создало благоприятную среду для распространения АРВ, в частности, способствовало пониманию сущности АРВ и необходимости его внедрения не только в экспертной среде но, что особенно важно, и в госсекторе. Другим фактором является достаточно активное развитие ***институтов гражданского общества*** в Украине, наличие довольно сильной оппозиции к правящим политическим силам практически во все годы независимости (это положение сохранялось и при смене правящих элит, когда предыдущие власти после поражения на выборах переходили в оппозицию к победителям выборов). Сюда же можно отнести соответствующую экспертную среду, организованную в довольно влиятельные аналитические центры. Эти силы объективно заинтересованы в критическом анализе действий властей, чему способствует открытость процедур АРВ для публики. Наконец, к факторам, способствующим развитию АРВ в Украине, следует отнести ***внешнюю среду*** – активное влияние различных международных организаций (ОЭСР, Всемирный банк, ООН в лице Проекта развития ООН), институты Европейского Союза, правительства ряда стран (Канада, США, Великобритания, Швеция и др.), которые предоставляли значительную техническую помощь и экспертную поддержку для распространения лучших практик в Украине. Различные (по своим политическим предпочтениям) украинские власти всегда благосклонно относились к такой поддержке и публично демонстрировали готовность внедрять в стране практику надлежащего управления.

4. Проблемы развития АРВ в Украине и его результативность

4.1. Что следует оценивать и что чаще всего оценивается на практике?

При рассмотрении классической схемы анализа политики как процесса (рис.1) становится очевидной необходимость различия следующих понятий: (1) затрат – *inputs*, (2) непосредственного продукта/выпуска политики – *output* (это то, на изготовление чего собственно и идут бюджетные средства и другие ресурсы) и (3) окончательных результатов – *outcome* (которые еще называют прямым воздействием политики – *direct impact* либо последствием политики). Следует подчеркнуть, что материализацией достигнутых целей политики является этот самый *outcome*, который должен описываться

[5] Среди изданий, излагающих проблематику анализа политики на русском языке в концентрированном изложении, можно назвать учебное пособие Э. Янг и Л. Куинн /10/.

с помощью набора количественно измеримых, а при необходимости также и качественных показателей. Окончательные результаты образуются путем не всегда очевидных трансформаций продукта политики (который появляется в итоге выполнения задач политики как конкретизации целей политики) путем воздействия/влияния продукта на среду, окружающую государственную политику. В итоге могут возникать косвенные воздействия (желательные/нежелательные, ожидаемые/неожидаемые, в кратко- и долгосрочной перспективе).

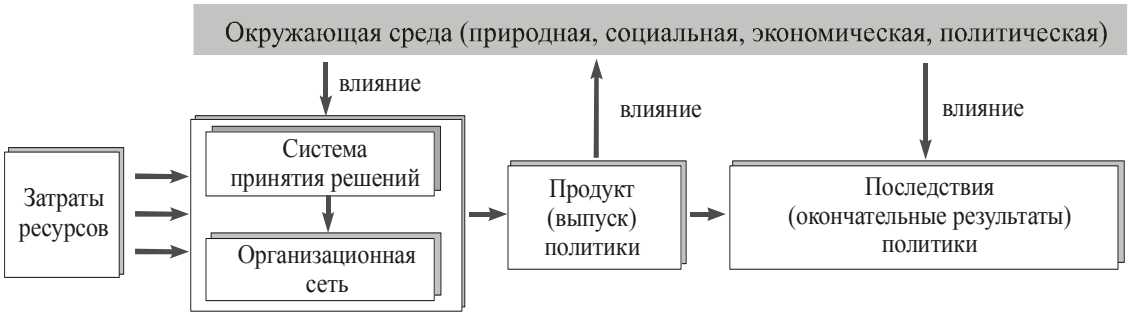


Рис.1. Модель государственной политики как процесса

Именно прямые воздействия/влияния (как результат достижения целей политики), а также косвенные/побочные воздействия и должны, прежде всего, оцениваться в рамках процедур АРВ. Это требует, среди прочего, четкого формулирования и анализа проблемы, корректного описания целей политики и каждого из альтернативных вариантов решения проблемы, понимания причинно-следственных связей *output-outcome*. Соответствующая деятельность является наиболее сложной и иногда требует довольно дорогостоящих дополнительных исследований, которые, ожидаемо, не проводятся. Не хватает ресурсов – средств, кадров, политической воли (точнее, персонального интереса руководителей к росту абстрактного для них общественного благосостояния).

В результате при подготовке АРВ зачастую цели формулируются так, что неубедительным выглядит само появление проекта РА. Разработчики АРВ часто ограничивают набор показателей результативности РА только стандартными (обязательными) четырьмя индикаторами, игнорируя показатели, непосредственно связанные с целями. В подобных случаях, когда некачественно поведена работа по оценке прямых воздействий РА, речь уже не идет о прогнозировании побочных воздействий.

4.2. Недостаточный охват процедурами АРВ всего спектра регуляторных действий государства

Прежде всего, отметим, что процедурами АРВ охватывается достаточно ограниченный круг воздействий государственной политики, в силу нацеленности соответствующей практики только на ситуации воздействия РА на бизнес (см. определение РА выше – в п.2), так как сфера АРВ в Украине охватывает регуляторную политику, влияющую лишь на хозяйственную деятельность. В частности, не являются регуляторными те акты, которые могут воздействовать только на интересы населения.

Хуже другое. Как уже отмечалось, нарушителем требований законодательства является КМУ, не всегда обнародующий проекты РА и не разрабатывающий АРВ (по состоянию на первый квартал 2010 г.), на который Госкомпредпринимательство влиять практически не может. Надежда только на гражданское общество и (иногда) на Президента. Далее Парламент – Верховная Рада Украины (ВР) – хотя он и является регуляторным органом, обязанным по законодательству выполнять соответствующий анализ, ВР практически полностью эти нормы игнорирует. Регламентом ВР процедуры АРВ «предусмотрительно» не предусмотрены, что позволяет ограничиваться довольно

поверхностными пояснительными записками к законопроектам во всех случаях, когда субъектами законодательной инициативы являются депутаты. Тут мы имеем конфликт законодательных норм. В результате открывается путь на принятие в качестве законов регуляторных норм, наносящих существенный вред значительному числу предпринимателей. Фильтром тут может являться только вето Президента либо активные протесты общественности (как это было в конце 2010 года при рассмотрении Налогового Кодекса, проект которого ограничивал права мелкого и среднего бизнеса). Решение проблемы заключается во внесении требований проведения АРВ в Регламент ВР, но это пока не отвечает интересам большинства депутатов (независимо от его политического состава в каждом созыве).

Правда, и Администрация Президента в случаях, когда законопроект инициируется Президентом, не готовит (не обнародует) АРВ, так как Конституцией это не предусмотрено, а отдельный закон, регламентирующий деятельность Президенте и его администрации, до сих пор не разработан, хотя Президент также отнесен к регуляторным органам.

У предпринимателей в случае нарушения принципов ГРП органами власти остается шанс защитить свои интересы в судебном порядке (законодательство предусматривает такую возможность, вплоть до отмены действия актов в судебном порядке), но имеющиеся успешные для бизнесменов прецеденты относятся, как правило, к регуляторным решениям лишь местных органов власти.

4.3. Анализ альтернативных вариантов РА и их эффективности

Как уже отмечалось выше, законодательно предусмотрено обязательное рассмотрение *альтернатив* предлагаемому регулированию (среди них вариант статус-кво – невведения предлагаемой новой регуляторной нормы либо ее сохранения в случае, когда предлагается дерегуляция), а также анализ эффективности каждого варианта с использованием метода анализа выгод и издержек (*cost-benefit analysis*) либо его модификаций вплоть до применения существенных упрощений классического подхода. В этой сфере остаются большие резервы по совершенствованию практики. Относительно описания вариантов отметим, что уже сокращается количество АРВ, где записана коронная фраза «предлагаемому регулированию нет альтернативы» (очень распространенная до недавнего времени). В большинстве АРВ теперь приводятся одна-две альтернативы, но они выглядят как бедные родственники по отношению к инициируемым властям новым нормам – в большинстве случаев альтернативные варианты не анализируются, а только критикуются так, чтобы читателям АРВ стало ясно, что чего-то лучшего, чем предлагаемый проект РА, в природе не существует.

Анализ выгод-издержек на практике в большинстве случаев заменяется упрощенным качественным анализом, что выглядит как табличка с двумя столбцами (выгоды и издержки) и тремя строками (население, субъекты предпринимательства, государство); в каждой клетке – фраза, дающая качественное представление об ожидаемых выгодах/издержках. В большом количестве случаев, когда последствия РА не являются значительными, такое упрощение может быть оправдано, но есть ситуации, когда речь идет о величинах, измеряемых миллиардными суммами. А в таких случаях экономия на глубине анализа не оправдана. Решение этой проблемы – в понимании властями необходимости руководствоваться общественными интересами, что невозможно достичь без давления со стороны гражданского общества. Необходимой предпосылкой также является наличие высококвалифицированных кадров и средств, предусматриваемых госбюджетом на подобную деятельность. Еще одним компонентом, требуемым для успешного проведения анализа выгод-издержек, является первичная информация об ожидаемых затратах и результатах политики (с последующей их денежной оценкой), что упирается в отсутствие накопленной базы эмпирических данных. В странах Запада

подобные данные уже сформированы, доступны и непрерывно пополняются, что удешевляет каждый новый анализ. В Украине же усилия на подготовку данных о выгодах и издержках часто несоизмеримы с отдачей от их использования с учетом временных и бюджетных ограничений. Так что решения названных тут проблем следует ожидать лишь в будущем, ограничиваясь в настоящем упрощенным анализом эффективности. (Отметим, что если будут положительно решены все другие проблемы внедрения АРВ, упрощенный анализ эффективности не приведет к существенным потерям качества всего АРВ.)

4.4. Анализ стейкхолдеров политики и гражданское общество

С одной стороны, законодательством предусматривается участие заинтересованных органов власти и групп специальных интересов в процессах осуществления АРВ; им даже предоставляется право разрабатывать собственные альтернативные варианты реализации РА. С другой стороны, сам АРВ предполагает учет интересов различных стейкхолдеров политики (см. выше п. 2.1 – пункты 4, 10 и 12 предусмотренной Законом процедуре проведения АРВ). Первой проблемой является, как мы уже отмечали, не всегда достаточно глубокий и неполный анализ ожидаемых воздействий РА на заинтересованные группы при подготовке проектов РА властями, что приводит к ошибкам в определении суммарных выгод и издержек. Другой проблемой является зачастую пассивное отношение групп интересов к соответствующим документам на этапе, когда предусмотрен учет альтернативных мнений общественности. Особенно это относится к случаям, когда проект РА задевает не группы концентрированных интересов, вооруженные инструментами лоббирования, а распространяется только на так называемые плохо организованные группы размытых интересов. Решение проблем, как и в предыдущих случаях, часто является вопросом времени, пока идет становление институтов гражданского общества. Однако и теперь уже можно привести достаточное количество примеров, когда представителям среднего и малого бизнеса удавалось провести успешные адвокативные кампании, завершившиеся аннулированием властями предлагаемых регуляторных норм.

4.5. АРВ и административная реформа

Отдельной проблемой следует считать нереформированность среды, в которой осуществляется АРВ. В Украине каждая новая правящая администрация среди первоочередных задач своей деятельности провозглашает необходимость проведения широкомасштабной административной реформы. Однако на данный момент осуществлены лишь отдельные элементы реформ. Не реформированными, в частности, остаются институты государственной службы, система подготовки и переподготовки кадров. Законодательство в сфере АРВ как раз вписывается в островки уже осуществленных реформ, которые тонут в море проблем нереформированного сектора государственного управления. В результате многие разумные нормы законодательства о ГРП, успешно функционирующие в странах ОЭСР, в Украине срабатывают вхолостую (а иногда даже с отрицательным эффектом, так как могут создавать иллюзорную картину мудрых действий властей при фактически провальных результатах, обезоруживая неподготовленных оппонентов в их дебетах с властями).

В заключение отметим, что перспективы развития практики АРВ в Украине и результативность соответствующей государственной политики можно оценивать со сдержанным оптимизмом. Магистральный путь развития украинского общества, законодательно зафиксированный и поддерживаемый большинством избирателей, предполагает сближение с Европейским Союзом, постепенную европейскую интеграцию. Это обстоятельство формирует внешнее давление на власти, ориентируя их на внедрение лучших практик надлежащего правления. Внутреннее давление обеспечивается оппозицией и группами бизнес-интересов, заинтересованных в благоприятном

инвестиционном климате. Также постепенно формируется критическая масса политиков, топ-менеджеров в государственном секторе, которые осознают необходимость внедрения АРВ в практику государственного управления. Наконец, происходит постепенное формирование соответствующей профессиональной среды (за счет подготовки кадров и накопления опыта), способной осуществлять аналитическую деятельность на практике.

Список использованной литературы

1. Килиевич А. Англо-русский глоссарий терминов и понятий в сфере анализа политики, государственного управления и экономики общественного сектора. – Бишкек: Университет Центральной Азии, 2009. – 514 с.

2. OECD. Sustainable Development's Glossary. Электронный ресурс. Режим доступа: http://www.oecd.org/glossary/0,3414,en_2649_37425_1970394_1_1_1_37425,00.html#1969500

3. Оценка регулирующего воздействия: материал из Википедии – свободной энциклопедии. Электронный ресурс. Режим доступа: http://ru.wikipedia.org/wiki/Оценка_регулирующего_воздействия

4. Измайлов К. Проблемы применения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов в Кыргызской Республике // Международная конференция «Разработка и реализация системы мониторинга и оценки в Кыргызстане» (Бишкек, 15-25.09.2010). Электронный ресурс. Режим доступа http://evaluators.net.kg/index.php?option=com_fireboard&Itemid=62&func=view&id=17&catid=16

5. Ewa Balcerowicz and Oleg Ustenko. Regulatory Policy in Ukraine: Current State and What Should be Done to Improve the Business Environment / Studies & Analyses CASE No. 324. - Warsaw, April 2006. – 31 P. Доступна электронная версия: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1015802

6. Дотримання вимог оприлюднення проектів регуляторних актів центральними виконавчими органами державної влади у серпні – жовтні 2005 року = Соблюдение условий обнародования проектов регуляторных актов центральными органами исполнительной власти в августе-октябре 2005 г. / І.Акімова, Д. Ляпін, Б. Сенчук и др. – Киев: UNDP, 2005. – 25 с. Доступна электронная версия (укр.): http://www.un.org.ua/brc/ua_adp_src/ua_adv_1005_rpp.pdf

7. Информация об осуществлении органами исполнительной власти государственной регуляторной политики в 2009 г.: Госкоспредпринимательство Украины, 9.03.2010. Электронный ресурс (укр.). Режим доступа: http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=58905

8. Информационная справка о результатах мониторинга вступления в силу регуляторных актов и предоставления отчетов об отслеживании результативности действия регуляторных актов (за 3 месяца 2010 года): Госкоспредпринимательство Украины, 9.06.2010. Электронный ресурс (укр.). Режим доступа: http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=151839&cat_id=58905

9. Кілієвич О.І. Інституціоналізація аналізу державної політики в Україні = Институционализация анализа государственной политики в Украине // Суспільна політика та стратегічний менеджмент. – 2008. – № 1. – С. 4-15. Доступна электронная версия (укр.): www.ipas.org.ua/doc/journal/2008/01/jpspm_2008_01_p004.pdf

10. Янг Э., Куинн Л. Как написать действенный аналитический документ в сфере государственной политики: Практ. пособие для советников по гос. политике в Центральной и Восточной Европе /Пер. с англ.; науч. ред. пер. и предисл. А. Килиевича. – К.: "К.І.С.", 2003.- 124 с. Электрон. версия (англ., рус.): http://lgi.osi.hu/publications_datasheet.php?id=112

К.С. Мухтарова
докт. экон. наук, профессор,
Казахский национальный университет им. аль-Фараби

СОВРЕМЕННЫЕ АСПЕКТЫ В ПОДГОТОВКЕ ВЫПУСКНИКОВ ПО СПЕЦИАЛЬНОСТИ “ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ” В КАЗАХСКОМ НАЦИОНАЛЬНОМ УНИВЕРСИТЕТЕ им. АЛЬ-ФАРАБИ

In the report, there is an analysis of alumni preparation system of the major of State and local management of the Management and Business Department, Kazakh National University named after Al Farabi.

1. *Basic characteristics of the major State and local management and Department of Management and Business.*
2. *Basic learning and elective disciplines in Masters and Bachelors degree of the major State and local Management.*
3. *Features in preparation technology of State and Local Management alumni.*
4. *State and local management alumni job placement*

Every part contents are disclosed in details and accompanied by statistic information.
Author resumes in the report, that the main priority in alumni preparation in state and local management is formation of specialists of new generation who could place ambitious targets in front of them, effectively come through social tasks, who’s competency is not restricted by narrow frames, and means of possession governmental approaches of intellection.

1. Общая характеристика специальности “Государственное и местное управление” и кафедры “Менеджмент и бизнес”.

В соответствии с Классификатором специальностей Министерства образования и науки Республики Казахстан (МОН РК) в Казахском национальном университете (КазНУ) имени аль-Фараби ведется подготовка специалистов по специальностям “Государственное и местное управление” по бакалавриату, магистратуре и докторантуре (PhD). Обучение бакалавров по указанной специальности начато в 1994 году, в 1998 году произведен первый выпуск.

Кафедра “Менеджмент и бизнес”, где действует указанная специальность, полностью укомплектована высококвалифицированными кадрами в области государственного и местного управления, включает 5 докторов и 12 кандидатов экономических наук (удельный вес остепененных преподавателей от их общего числа составляет 68 %). Практически в своем большинстве профессорско-преподавательский состав (ППС) кафедры прошел подготовку и повышение квалификации в ведущих научно-исследовательских и высших учебных заведениях Казахстана, ближнего и дальнего зарубежья – в КазНУ им. аль-Фараби, Казахском экономическом университете им. Т.Рыскулова, Учебном центре государственных служащих в Вашингтоне (США), Центрально-Европейском Университете, Институте открытого общества г.Будапешт (Венгрия), Университете Экономики г.Прага (Чехия) и др.

Из года в год растет число и динамика обучающихся по специальности “Государственное и местное управление” (ГиМУ), что проиллюстрировано в табл. 1.

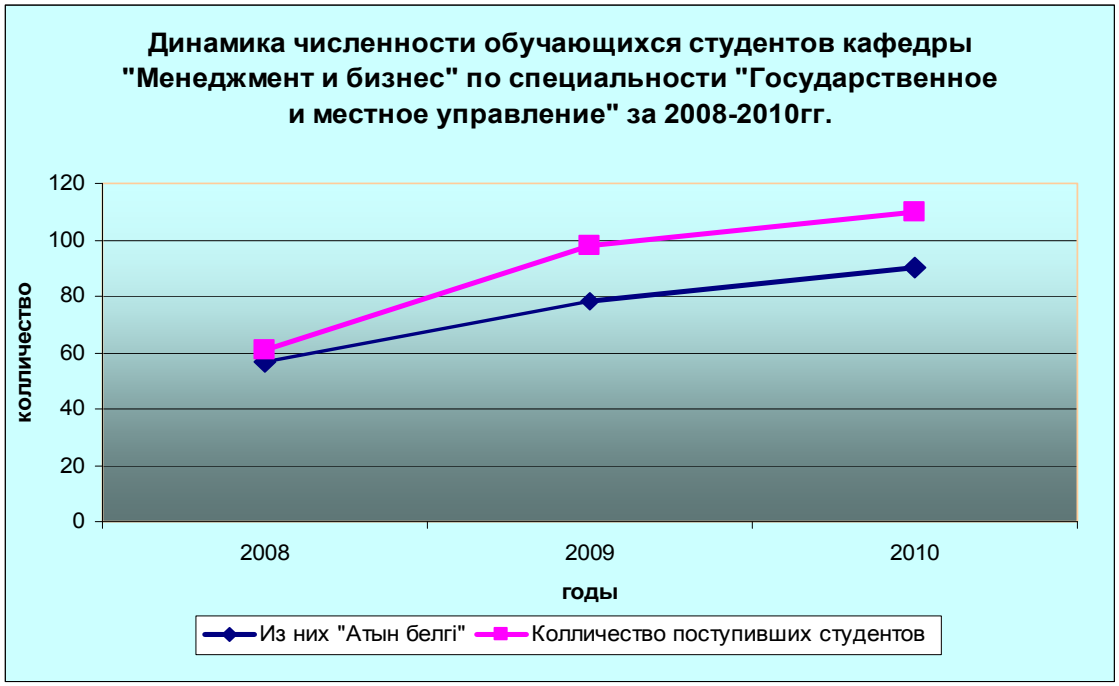
Таблица 1

Количество студентов, обучающихся по специальности “Государственное и местное управление” в КазНУ им. аль-Фараби за 2007-2010 гг.

Специальность «Государственное и местное управление» Бакалавриат	Курсы (годы обучения)			
	1 курс (2010-2011)	2 курс (2009-2010)	3 курс (2008-2009)	4 курс (2007-2008)
Казахское отделение	62	56	38	62
Русское отделение	28	22	19	26
Итого:	**90**	**78**	**57**	**88**

Только за один год (с 2009 по 2010 гг.) количество обучающихся по специальности “ГиМУ” возросло с 57 чел. до 90 чел., т.е. на 33 %.

Данная динамика наглядно представлена на нижеследующем графике (см. рис.).



2. Учебные базовые и элективные дисциплины в бакалавриате и магистратуре по специальности “Государственное и местное управление”.

Одним из показателей качества подготовки специалистов является обеспеченность учебно-методической литературой, разработанной коллективом кафедры “Менеджмент и бизнес” – учебники, учебные пособия, учебно-методические комплексы (УМКД), силлабусы, типовые учебные программы (ТУП). КазНУ им. аль-Фараби является разработчиком Государственного общеобязательного стандарта образования (ГОСО) по специальностям 050510 – Государственное и местное управление (бакалавриат), 6N510 – Государственное и местное управление (магистратура и докторантура) по решению МОН РК.

ГОСО специальности “Государственное и местное управление” был разработан коллективом кафедры с учетом требований зарубежных обязательных программ – Оксфордского, Гарвардского университетов, Высшей школы экономики в Праге и других зарубежных вузов.

Так, при подготовке учебных планов для бакалавров были учтены (и включены в качестве обязательных и элективных) дисциплины из программ российских вузов. Среди них можно отметить такие, как “Экономическая теория”, “Математика”, “Микроэкономика”, “Макроэкономика”, “Статистика”, “Математические модели в экономике”, “Социальная политика государства”, “Государственный бюджет”, “Государственное и местное управление”, “Финансы” и другие. Кроме того, в учебном плане содержится перечень элективных дисциплин, который делится на общие элективные, элективные гуманитарные и элективные профессиональные дисциплины.

К элективным профессиональным дисциплинам относятся такие, как “Этика государственного служащего”, “Государство и бизнес”, “Государственное регулирование экономики”, “Социально-экономическое планирование”, “Государственное предпринимательство”, “Налоги и налогообложение”, “Менеджмент качества”, “Управление государственными активами”, “Муниципальный менеджмент”, “Корпоративное управление”, “Государственная инвестиционная политика”, “Управление государственными финансами”, “Государственное управление социальной сферой”, “Управление конкурентоспособностью национальной экономики”, “Индустриально-инновационная политика РК”, “Местное самоуправление в РК”, “Государственное регулирование экономики зарубежных стран” и др.

На кафедре “Менеджмент и бизнес” помимо учебного процесса ведется активная научно-исследовательская работа, разработка диссертационных проектов в сфере государственного и местного управления, работа по экспертизе кандидатских и докторских диссертаций, что служит доказательством признания кафедры в научной сфере.

В настоящее время Казахский национальный университет им.аль-Фараби развивается в соответствии со Стратегическим планом, в рамках которого происходят изменения организационной структуры: так в 2010 г. факультет экономики и бизнеса преобразован в Высшую школу экономики и бизнеса КазНУ им. аль-Фараби. Структурные изменения, в которых предусматриваются создание и функционирование научных инновационных центров, продолжаются.

3. Особенности в технологии подготовки выпускников по специальности “Государственное и местное управление”.

Если рассмотреть поэтапно подготовку специалистов в рамках КаНУ им. аль-Фараби, то она сводится к следующему. Фундаментальные знания по соответствующему направлению подготовки закладываются с первого курса обучения на экономическом факультете, где преподаются дисциплины как общего характера, так и основы экономики. На последующих курсах постепенно углубляются объем и направления обучения, что обусловлено преподаванием тех курсов, которые способствуют расширению кругозора, углублению компетенции и фундаментальности подготовки. На последнем курсе сужается круг преподаваемых дисциплин до углубленной специализации, что сводится выбору двух направлений специализации – “Организация госслужбы” и “Местное самоуправление”, которые были выбраны студентами самостоятельно. Тематика курсовых и реферативных работ, многочисленные студенческие конференции также имеют целенаправленную специализацию и соответствуют вышеназванным направлениям.

Теоретические знания сочетаются с практическими формами подготовки – на 3-м курсе в форме учебной практики и на 4-м – в форме преддипломной (или производственной) практики. Выпускники, специализирующиеся по “Менеджменту”, в основном проходят преддипломную практику в коммерческих и иных структурах в большей степени

негосударственного профиля управления, а специализирующиеся по “Государственному и местному управлению” – только в органах государственного управления. Соответствующей двум направлениям подготовки должна быть и тематика дипломных работ выпускников.

Отработанная и ежегодно совершенствующаяся схема обучения апробирована и представляет собой эффективный и оптимальный механизм формирования знаний у выпускников, востребованных соответствующими отраслями экономики, однако, безусловно, уровень и фундаментальность зависит также от качества преподавания и желания самих студентов учиться и быть полезными обществу.

Выпускники специальности “Государственное и местное управление” обладают способностью принимать управленческие решения, основанные на фактах. В учебном плане заложены часы, предназначенные для проведения семинарских занятий, которые могут быть дифференцированы по различном формам: дискуссии, круглые столы, малые игры. Такие занятия, безусловно, формируют самостоятельность в принятии управленческих решений. Кроме того, в сфере государственного менеджмента полученные теоретические знания закрепляет преддипломная (производственная) практика. Работа в различных госструктурах управления в период прохождения производственной практики также формирует определенный тип мышления в области принятия управленческих решений на высоком государственном уровне.

Таким образом, умение квалифицированно решать практические проблемы, связанные с осуществлением своей жизнедеятельности, обеспечивается следующими факторами, имеющими место в процессе подготовки выпускников, с которыми они сталкиваются в своей жизнедеятельности: практика (учебная и преддипломная), практические и лабораторные занятия.

Структура построенного преподавателем занятия, которая ориентирована на обсуждение и решение практических проблем, ориентирует на формирование у студента стратегического мышления, ориентированного на решение важных для общества задач. В период обучения студенты стремятся самостоятельно решать вопросы, связанные с решением государственных программ и проектов, в том числе на локальном (региональном) уровне.

Все вышеназванное обеспечивает закрепление знаний и обретение практических навыков, а также развитие фундаментальности в подготовке выпускников по специальности “ГиМУ”.

Преподаватель стремится развивать индивидуальные способности студентов, предопределяющие умение мыслить и принимать решения в практической плоскости и на макроэкономическом уровне. *Иными словами, приоритетом в подготовке выпускников в области государственного управления и местного самоуправления является формирование специалистов новой генерации, умеющих ставить перед собой амбициозные цели, эффективно решать социально значимые задачи, компетенция которых не ограничивается узкими рамками управления, а означает обладание государственным способом мышления.*

У выпускников по данной специальности характерно наличие таких черт, как целеустремленность и толерантность в улучшении качества продукции своей жизнедеятельности. Если рассматривать продуктом жизнедеятельности полученный багаж знаний и навыков, то в процессе трудовой деятельности эти знания будут отшлифовываться и адаптироваться к тем условиям, в которых работает выпускник.

Утверждение в профессиональной деятельности гуманистических ценностей означает, что преподаваемые дисциплины содержат в своей основе идеи гуманизма, являющиеся основой и прерогативой цивилизованного государства, функционирующего на основе принципов, пропагандирующих социально-культурную и миролюбивую ориентацию казахстанского общества, уважения к каждому гражданину, обеспечения свободы выбора и вероисповедования. Данные ценности утверждаются также и в профессиональной деятельности выпускников по специальности “ГиМУ”.

4. Трудоустройство выпускников по специальности "Государственное и местное управление".

Схема подготовки специалистов означает понимание сущности и социальной значимости своей жизнедеятельности, позволяет определиться выпускникам с самостоятельным выбором своей профессии, с направлением деятельности, с будущим предназначением и местом в обществе. То есть речь идет об осознанном выборе без влияния, а тем более, давления со стороны руководства университета (как это имело место в советские времена, где выпускников в принудительном порядке направляли на запланированные рабочие места), который формируется на протяжении всей жизнедеятельности в рамках вузовского обучения.

Способность анализировать требования рынка и рыночной конъюнктуры упирается в то, что выпускники, еще будучи студентами, понимают, что рынок работает по законам, где существует определенный уровень спроса и предложения. Спросом пользуются именно те, кто талантливый, образованный, креативный, имеет высокую квалификацию и подготовку. Таким образом, объективные обстоятельства сами по себе заставляют выпускников стремиться получить от преподавателей больше знаний, полезной информации, а также профессионального опыта.

Выпускники специальности "Государственное и местное управление" получают диплом с академическим званием "Бакалавр государственного и местного управления" (4 года) и "Магистр государственного и местного управления" (2 года). Они имеют право по конкурсу занимать должности государственного служащего в Администрации Президента Республики Казахстан, Канцелярии Премьер-Министра, госорганах (Министерствах и акиматах всех уровней), а также работать специалистами и управляющими различного статуса в государственных учреждениях и национальных компаниях. Необходимо отметить, что для карьерного роста по вышеуказанным должностям важно иметь законченное высшее образование в магистратуре.

Иметь законченное высшее образование становится для выпускников приоритетом, особенно для тех, кто желает трудоустроиться в престижных рабочих местах, где требование к наличию диплома о законченном высшем образовании является обязательным.

Выпускники специальности "Государственное и местное управление" имеют приоритетное право занимать должности в системе государственной службы в Правительстве и акиматах всех уровней ввиду того, что они являются одними из немногих специалистов, обладающих научными основами государственного и местного управления.

Отличием выпускников специальности "Государственное и местное управление" являются их знания в области микроэкономических процессов, в сфере разработки и реализации социально-экономической политики государства, финансово-экономического планирования в системе местного самоуправления, формирования бюджетной политики различных уровней управления.

В силу своего выбора и полученного образования у выпускника формируются способности самооценки и самоанализа. Тестирование при проводимом конкурсном отборе в период трудоустройства позволяет выпускникам самооценить имеющийся багаж знаний. Дальнейшая трудовая деятельность корректирует полученные навыки.

Т.О.Ожукеева
докт. ист. наук, профессор,
Академия управления при Президенте Кыргызской Республики
Т.А.Сулайманов
доцент,
Академия управления при Президенте Кыргызской Республики

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

The given article is dedicated to administrative reforms of state management, where comparative analysis of the states of the USA, Georgia and the Russian Federation and the Kyrgyz Republic are given. Each of the states has accumulated its own experience in the sphere of administrative reforms. This experience has essential peculiarities, brought about by political, historical and cultural characteristics of each state.

Каждая страна накопила собственный опыт в сфере административных реформ. Этот опыт имеет существенные особенности, обусловленные политическими, историческими, культурными особенностями каждого государства.

Вместе с тем вектор административных реформ можно считать всеобщим.

Эти реформы, проводимые в каждой стране, в зависимости от их основного содержания можно разделить на *функциональные; процедурные; структурные*[1].

Между этими реформами нет четких границ, нигде эти реформы не проводились «в чистом виде», обособленно друг от друга, постоянно их идеи переплетаются и смешиваются. Функциональные и процедурные реформы как более простые в идеале должны предшествовать структурным – наиболее сложным реформам[2].

1. Функциональные административные реформы в Кыргызстане

Основное содержание этого вида реформ – *оптимизация задач полномочий государственных органов, отказ от избыточных и дублирующих функций*.

В первую очередь функциональные реформы затронули централизованную администрацию, поскольку в нашей стране ограниченность возможностей министерской системы в руководстве экономикой и решении социальных дел стала очевидной.
Можно выделить несколько основных направлений функциональных реформ.

В результате функционального анализа передача ряда функций децентрализованным учреждениям – независимым агентствам, учреждениям. При проведении анализа ставились следующие цели: привести государственные функции в соответствии с целями рыночной экономики, социальными приоритетами; ликвидировать любые неуместные функции. Создание децентрализованных учреждений связывается с *малой эффективностью традиционных органов управления; низким качеством оказываемых*

---

[1] Драго Р. Административная наука. – М., Прогресс, 1982. – С.72. The Concise Oxford Dictionary of Politics. 1996.

[2] Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. – СПб.: Изд-во СПб. ун-та, 2000. – С.146; Charlton R. Comparative Government.L.1986; Штатина М.А.Зарубежный опыт проведения административных реформ /Административная реформа в России. – М., 2006. – С.60-64.

ими услуг. Децентрализованные учреждения напрямую не входят в систему какого-либо министерства или иного государственного органа и, напротив, организационно обособлены от них. Вместе с тем эти учреждения подотчетны одновременно Жогорку Кенешу и министрам, а в некоторых случаях – главе государства.

В процессе административной реформы децентрализованные учреждения были созданы для помощи министерствам. Они сочетают методы деятельности, характерные для государственных органов и хозяйствующих субъектов. Агентства, государственные корпорации лучше приспособлены к работе в условиях рынка, и поэтому весьма успешно оказывают гражданам и юридическим лицам публичные услуги.

Перераспределение функций между органами централизованной государственной администрации и местными самоуправлением. На первом этапе были переданы на местный уровень более ста функций. Это, прежде всего, функции по регулированию деятельности на местном уровне, такие как охрана окружающей среды, в сфере градостроительства, социальной сфере, управлении муниципальной собственностью, формировании и исполнении местного бюджета, установлении местных налогов и сборов.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Такое делегирование бывает разовым, на определенный срок или бессрочным. Государство может передавать свои полномочия в сфере *жилищного хозяйства; здравоохранения; образования; охраны памятников истории и культуры; охраны животного мира; санитарного контроля; пожарной охраны и т .д.*

В процессе административных реформ большое значение придается перераспределению функций между централизованной администрацией и местным самоуправлением. Одно из направлений современных административных реформ – децентрализация, при которой полномочия, выполняемые ранее централизованной администрацией, передаются на местный уровень. На данном этапе готовится концепция для передачи местным органам еще более ста функций. Для этого принимаются меры по совершенствованию систем государственного управления на нижних звеньях государственного управления и укреплению аппарата местного районного, областного управления

Процедурные реформы в Кыргызстане

В ходе процедурных реформ меняется порядок принятия управленческих решений и, соответственно, место и роль государственных служащих в этом механизме.

Есть следующие виды процедур: *распорядительные*; *организационные*; *контрольные*; *координационные*; *юрисдикционные*. Разнообразие административных процедур очень велико, поэтому в литературе называют и многие иные виды таких процедур: *поощрительные*, *разрешительные*, *согласительные*, *регистрационные* и др.

Процедурные реформы, как и функциональные, затрагивают деятельность министерств, но уже не с точки зрения министерской структуры и выполняемых каждым министерством функций, а с точки зрения процедуры рассмотрения вопросов и порядка принятия решений, в процессе *совершенствуется правовая регламентация административных процедур; устраняются громоздкие бюрократические процедуры; усиливается прозрачность административных процедур. Основной целью являются повышение качества предоставления услуг; разработка механизмов противодействия коррупции; развитие контроля общества за деятельностью государственных служащих.*

Административными регламентами должно быть урегулировано выполнение всех государственных функций. Формируются электронные административные регламенты, с их помощью предполагается *технически обеспечивать эффективное выполнение функций государственного органа – обеспечивать выполнение действий и принятие решений в кратчайшие сроки; оптимально затрачивать ресурсы, включая кадровые; четко определять критерии выбора вариантов решения.*

В процессе структурных реформ проводятся системные изменения в государственном управлении. Эффективность реформ во многом зависит от того, были ли подготовлены для них соответствующие условия в процессе функциональных и процедурных реформ.

Характерные черты структурных реформ:
1. Структурные реформы носят комплексный характер. В результате таких преобразований формируется целостная система управления, включающая определенные звенья или уровни, между которыми складываются устойчивые способы и формы взаимодействия;
2. В процессе структурных реформ на смену классическим управленческим вертикалям приходит децентрализованное и деконцентрированное управление. В сфере традиционного государственного управления остаются вопросы стратегического политического руководства и государственного регулировании в различных областях управления.
3. Оказание публичных услуг возлагается на децентрализованные учреждения, которые, используя рыночные механизмы, более эффективно, чем традиционные государственные структуры, работают с потребителями таких услуг – гражданами и юридическими лицами.

Стратегия административной реформы предполагает решение следующих задач: *создать оптимальную структуру Правительства; усовершенствовать систему и методы управления; внедрить эффективные механизмы координации и контроля; усовершенствовать систему кадрового обеспечения в государственном секторе; создать системные основы взаимоотношения общества и государства, направленные на предупреждение всех форм проявления коррупции.*

На практике реализация этих задач потребует создания оптимальной структуры Правительства. Предстоит провести реорганизацию правительства на основе разделения государственных органов по функциям: *планирующие; исполнительные; регулирующие; контрольные.* Правительство Кыргызской Республики в Постановлении от 23 сентября 2008 года. № 522 «О результатах очередного этапа функционального анализа в органах государственного управления и мерах по дальнейшему продвижению административной реформы в Кыргызской Республике» отмечает, что органами исполнительной власти, административными ведомствами, местными государственными администрациями и органами местного самоуправления ведется целенаправленная работа по реализации приоритетов административной реформы, определенных указами Президента Кыргызской Республики «О Стратегии реформирования системы государственного управления Кыргызской Республики» от 5 июня 2004 года № 193[3], «О концептуальных подходах к реорганизации системы административно-территориального устройства в Кыргызской Республике» от 4 июля 2007 года № 333[4]. Во исполнение вышеназванных указов Президента Кыргызской Республики приняты постановления Правительства Кыргызской Республики от 29 июля 2004 года № 566 «О мерах по дальнейшему продвижению административной реформы в Кыргызской Республике», от 27 июля 2007 года № 292 «О реализации Указа Президента Кыргызской Республики «О концептуальных подходах к реорганизации системы административно-территориального

[3] ИПС «Токтом Мамлекет Про», ИЦ «Токтом», info@toktom.kg, тел.: +996 (312) 54 10 27
[4] ИПС «Токтом Мамлекет Про», ИЦ «Токтом», info@toktom.kg, тел.: +996 (312) 54 10 27

устройства в Кыргызской Республике» от 4 июля 2007 года и от 16 октября 2007 года № 468 «О ходе выполнения Указа Президента Кыргызской Республики «О концептуальных подходах к реорганизации системы административного устройства в Кыргызской Республике» от 4 июля 2007 года и мерах по углублению административной реформы». Во исполнение вышеназванного Указа Президента Кыргызской Республики было принято постановление Правительства Кыргызской Республики от 27 июля 2007 года № 295 «О реализации Указа Президента Кыргызской Республики «О концептуальных подходах к реорганизации системы административно-территориального устройства в Кыргызской Республике» от 4 июля 2007 года», распоряжением Премьер-министра Кыргызской Республики от 1 августа 2007 года № 345 была создана республиканская комиссия, которой проведена аналитическая работа по всем министерствам и административным ведомствам, центральным и другим органам. Комиссией было уделено внимание совершенствованию структуры органов государственного управления на областном и территориальном уровнях и определению оптимальной штатной численности сотрудников.

По итогам работы, проведенной Комиссией, принято постановление Правительства Кыргызской Республики от 16 октября 2007 года № 468 «О ходе выполнения Указа Президента Кыргызской Республики «О концептуальных подходах к реорганизации системы административно-территориального устройства в Кыргызской Республике» от 4 июля 2007 года и мерах по углублению административной реформы». Согласно данному постановлению, в целом по республике упразднены 124 структуры управления на областном уровне, в результате штатная численность сотрудников сократится на 1777 единиц, условная экономия средств составит 122,0 млн сомов.[5]

Совместно с Администрацией Президента Кыргызской Республики, Программой ПРООН «Демократическое управление», с членами рабочих групп проведены обучающие семинары и тренинги, на которых на основе опыта прошлых лет определены задачи, представлена методология проведения функционального анализа, разработанная зарубежными и местными экспертами

В целях качественного проведения функционального анализа в государственных органах были разработаны и утверждены планы мероприятий, охватывающие анализ нормативной правовой базы, выявление и упразднение дублирующих, избыточных и устаревших структур управления и функций.

Большая работа проделана по инвентаризации действующей нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность органов государственного управления.

Было проанализировано 667 нормативных правовых актов, в том числе 337 законов Кыргызской Республики, 72 указа Президента Кыргызской Республики, 155 постановлений и распоряжений Правительства Кыргызской Республики, более 100 положений о министерствах, ведомствах и их структурных подразделениях.

В ходе проведенной ревизии были внесены изменения и дополнения в 73 действующих закона и в 22 постановления Правительства Кыргызской Республики, в большинство положений о министерствах и ведомствах[6]. Появилась необходимость по подготовке новых законопроектов.

---

[5]http:www.24.kg // community /69073- aaly- karashev-v- kyrgystane- chinovniki.html
http:www.24.kg // politic/ 69058- aaly- karashev-v- kyrgystane- apparat-pravitelstva.html

[6]Отчет о результатах функционального анализа 2001-2007 гг. Программа «Демократическое управление» ПРООН в Кыргызстане. / Администрация КР. Аппарат Правительства КР. ПРООН. – С.129-130.

Очередной этап функционального анализа в центральных аппаратах 40 министерств, государственных комитетов и административных ведомств, 108 их подведомственных и 713 территориальных структурах управления впервые отразил количественную и качественную оценку выполняемых ими задач и функций, позволившую провести их полную ревизию. Тщательно проведена типизация функций. Было установлено, что около 100 функций по выработке политики исполнялись подведомственными и территориальными структурами, которые в ходе функционального анализа были переданы для исполнения в центральные аппараты министерств, государственных комитетов и административных ведомств.

В результате функционального анализа подлежат упразднению 24 задачи и 331 функция, в том числе как избыточные и устаревшие – 80 функций, 14 – не имеющие правовой базы и 237 как дублирующие внутри ведомства, должны быть переданы нижестоящим подведомственным структурам – 122, территориальным структурам – 150 функций, местным органам управления – 48 функций и 24 функции как дублирующиеся между министерствами и ведомствами.[7]

Особое внимание уделялось совершенствованию структуры органов государственного управления, определению оптимальной организационной структуры и штатной численности с учетом потребности развития государственного органа.

В результате проведенной работы в центральных аппаратах министерств, государственных комитетов и административных ведомств подлежит упразднению 121 управление, отдел и сектор, в подведомственных структурах на республиканском уровне и в территориальных структурах подлежат упразднению, соответственно, 69 и 289 управлений, отделов и секторов.

С учетом произошедших изменений задач и функций претерпели частичную реорганизацию 1058 структурных подразделений на республиканском и территориальном уровнях. В то же время в связи с новой экономической политикой предполагается без увеличения штатной численности образовать новые управления и отделы в связи с необходимостью соответствия государственного аппарата решению новых задач, связанных с развитием экономики и гражданского общества, в целом по республике вводятся для исполнения 210 новых функций.

В ходе функционального анализа анализировалась деятельность по совершенствованию кадровой работы. В целях притока на работу квалифицированных специалистов, привнесения новых идей и методов работы, обеспечения равного доступа граждан к государственной службе шире стал применяться конкурсный отбор на вакантные административные должности. В 2007 гору на конкурсной основе в государственные органы было принято 2938 специалистов, или 96,9 % от общего количества назначенных.[8]

С учетом возрастающих требований к профессиональной подготовке специалистов, необходимости обеспечения прозрачного и объективного конкурсного отбора на замещение вакантных административных должностей, повышения качества проведения аттестации и квалификационных экзаменов при Агентстве Кыргызской Республики по делам государственной службы открыт Центр тестирования, который будет

---

[7] Вестник Администрация Президента КР. – 2007. – № 7. – С.17.

[8] Отчет о результатах функционального анализа 2001-2007 гг. Программа «Демократическое управление» ПРООН в Кыргызстане / Администрация КР. Аппарат Правительства КР. ПРООН. – С.1-130.

способствовать искоренению в кадровой работе таких проявлений, как коррупция, лоббирование и регионализм.

В 2007 году аттестация проведена в 16 государственных органах, процедуру аттестации прошли 2016 сотрудников, большинство из них признаны соответствующими занимаемой должности.

На краткосрочных и среднесрочных курсах прошли обучение около 3 тысяч государственных служащих. Принятые меры по совершенствованию кадровой работы позволили улучшить качественный состав государственных служащих. Из 3099 специалистов, работающих в центральных аппаратах министерств, государственных комитетов и административных ведомств, 3013 имеют высшее образование, или 97,2 %. Следует отметить, что за последнее время увеличивается приток молодежи на государственную службу. В центральных аппаратах министерств и ведомств работают 54,2 % специалистов в возрасте до 40 лет.

Более активно стала проводиться гендерная политика. В центральных аппаратах министерств и ведомств работают 1394 женщин, или 45 %, из 648 начальников управлений и отделов 215 возглавляют женщины, или 30,0 %.

В ходе проведения функционального анализа изучалась работа по внедрению современных информационно-коммуникационных технологий управления.

Сформированы и постоянно пополняются национальные информационные ресурсы по статистике, налогам, таможенным сборам, социальной поддержке и социальной защите, нормативным правовым актам, медицинскому страхованию, лекарственному обеспечению и недвижимости.

Необходимо совершенствование функционального анализа органов испольнительной власти в республике[9].

Необходимо закрепить следующие критерии при принятии решений по функциям:

- все функции государства должны основываться на возможности государства по их финансированию. Если существующего бюджета недостаточно для выполнения министерством/ административным ведомством его функций, то решением должно стать сокращение некоторых функций данного ведомства в пользу более приоритетных;
- сэкономленные в результате упразднения дублирующих им неэффективных государственных служащих бюджетные средства необходимо направлять на повышение оплаты труда и организацию процесса их переподготовки;
- для упорядочения управленческой иерархии и сокращения конфликтных функций необходимо:
- четко установить и официально закрепить статус каждого управленческого уровня с перечнем типов функций, которые ими должны исполняться;
- установить социальную иерархию органов управления с определением подведомственности, подотчетности и номенклатуры руководящих кадров, начиная с министерства, видов административных ведомств (агентства, комитеты, инспекции, службы, надзоры).

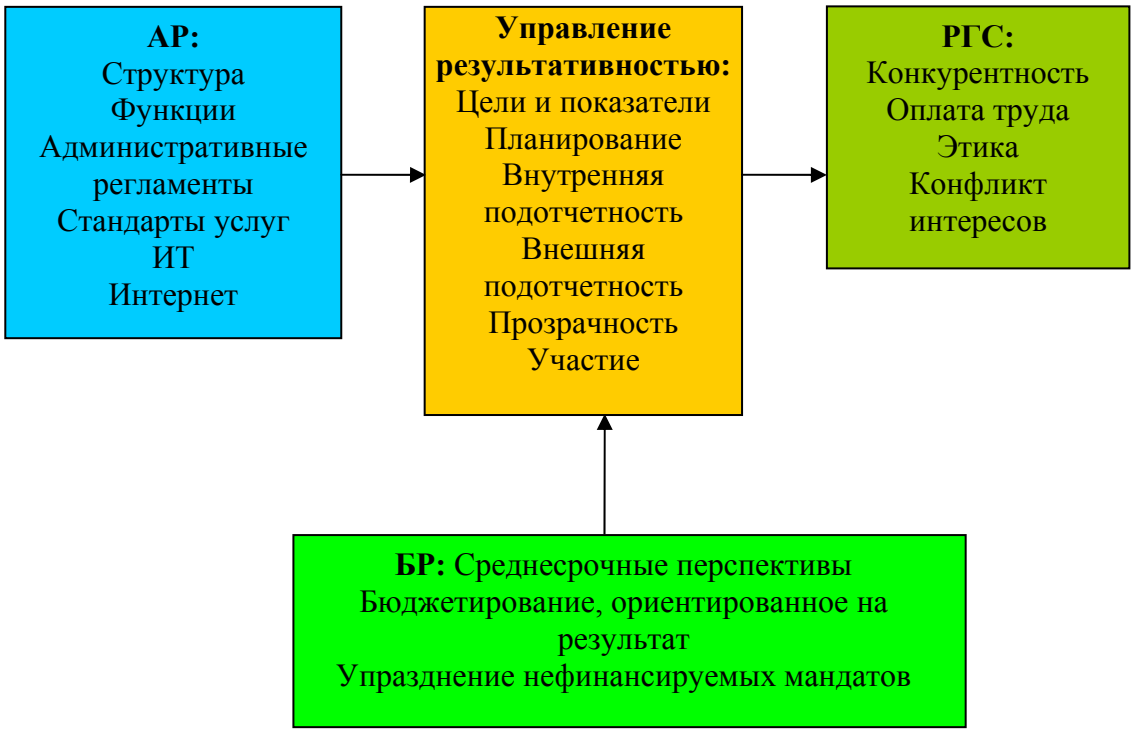
[9] Отчет о результатах функционального анализа 2001-2007 гг. Программа «Демократическое управление» ПРООН в Кыргызстане / Администрация КР. Аппарат Правительства КР. ПРООН. – С.1-130.

Необходимо разработать унифицированные механизмы взаимодействия и отчетности между министерствами и подведомственными структурными подразделениями с целью размежевания функций разработки политики и функций по ее применению.
Все функции государственных органов, прошедших функциональный анализ, должны быть закреплены за ними в Реестре функций государственного органа, утверждаемом Правительством Кыргызской Республики.

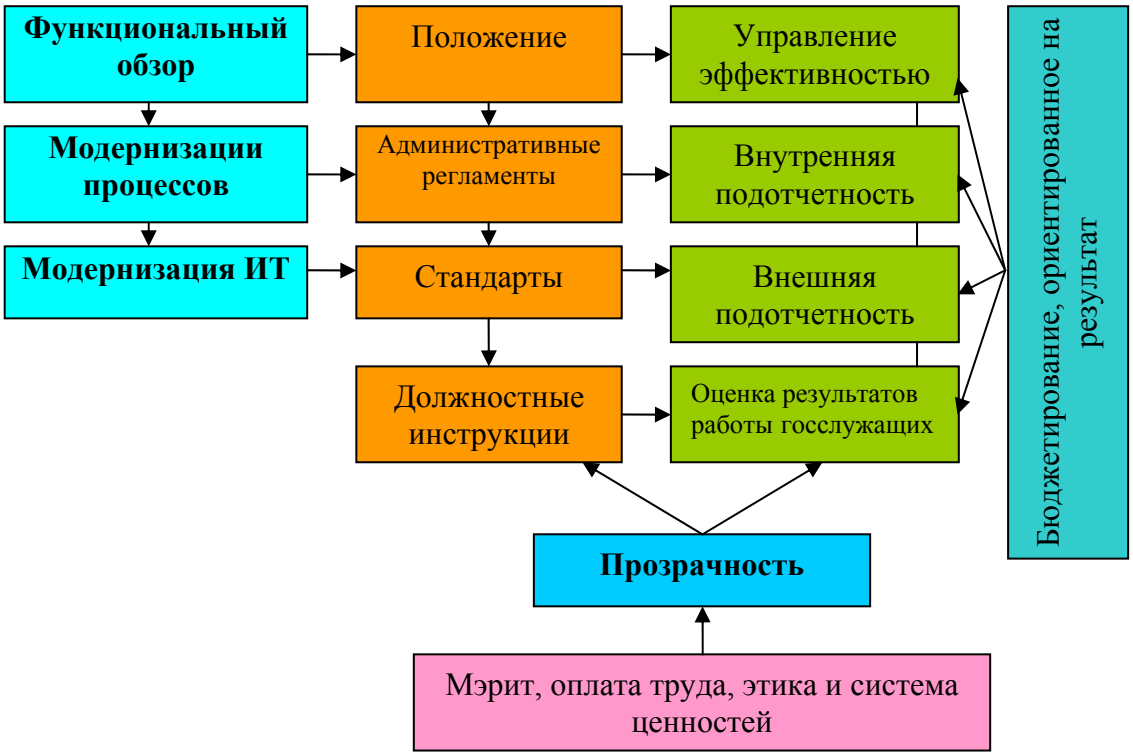
Необходимо установить, что любое изменение в Реестре функций государственных органов исполнительной власти должны быть распределены по следующим типам:
- разработка государственной политики (стратегии, концепции развития, законопроекты, постановления и другие акты Правительства, ведомственные нормативные акты);
- регулирование (лицензирование, сертификация, аккредитация и т.п.);
- координация, надзор и контроль;
- поддержка (кадровая работа, юридические, финансово-экономические службы, пресс-службы); услуги.

Компоненты построения комплексной программы реформы государственного управления в Кыргызской Республике

Разработка интегрированной программы



Развитие системы и процедур управления эффективностью в государственном управлении



.

Административные реформы США[10]

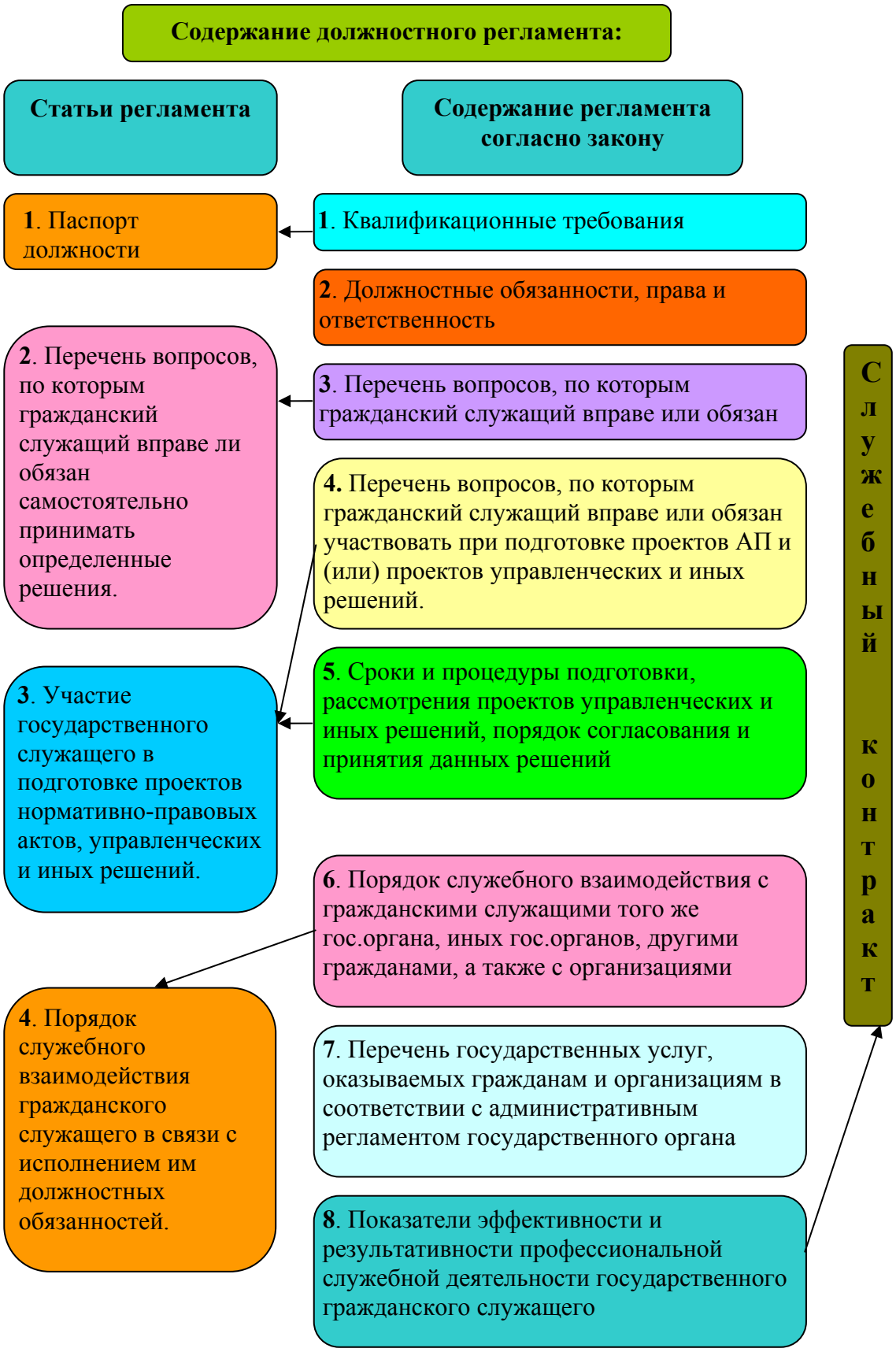
В сентябре 1998 г. Центр государственного менеджмента опубликовал отчет об административных реформах. Затем была принята «Стратегия административных реформ США», где намечены три основных этапа. На первом этапе предусматривались экономия 108 млрд долл. и сокращение на 12 % государственных служащих в федеральном аппарате, т.е. увольнение сначала 252 тыс.человек, а позже еще 272,9 тыс. государственных служащих[11]. На данном этапе разработана и реализована концепция «клиенты – правительство», где рассматриваются граждане как потребители услуг; граждане как партнеры по обеспечению услугами; граждане как институт контроля над государством; граждане как налогоплательщики: Все действия основаны на простой идее: узнайте, что нужно гражданам, и найдите способ предоставить им это. Возникшие проблемы должны решаться оперативно и качественно. Лозунг первого этапа «Работать лучше, стоить меньше».

Второй этап реформ проходил под лозунгом: пересмотреть все, что вы делаете. На данном этапе значительная часть государственной власти передана местному правительству. И выявлены три дефицита: дефицит бюджета; дефицит доверия; дефицит объективного представления народа об административных реформах. На данном этапе большое внимание уделялось повышению квалификации высших слоев государственного аппарата. На третьем этапе основным лозунгом стало: «Америка – самая лучшая во всем» и предпринимались конкретные действии по трансформирование наиболее востребованных гражданами агентств в более оперативные административные

[10] Electronic Government; Use of Informational Technology to lmprove our Society. w*ww.loc.gov/**library**/libarch-digital.html*

[11] *www.whitehouse.gov/*

Содержание должностного регламента государственных служащих



структуры, гибко реагирующие на запросы населения; развитие «превентивного» менеджмента, направленного на предотвращение административных проблем; предоставление служащим большей свободы действий в выполнении своей работы при одновременном усилении ответственности за ее результаты. Главным новшеством в системе государственного управления стала Программа измерения эффективности работы правительства. В ходе реализации выяснилось, что правильно оценить результаты– труднейшая задача. Нужно двигаться от вложений к результатам, а также необходим индивидуальный подход в каждом конкретном случае. Самая большая ловушка при измерении эффективности работы – это заблудиться в бесконечном мире измерений. К сожалению, прежде всего, в результате Администрации Президента США не удалось ответить на простой вопрос, который волновал всех: что же административная реформа сделала для простых американцев? Одни федеральные служащие переживали по поводу увольнений и перехода на другую работу, другие ждали, что эта реформа, как и многие, скоро закончится, нужно только затаиться и переждать. Ключевые фигуры в правительстве и в Конгрессе проявляли мало интереса к административным реформам. Опыт трех этапов показал, что никакие реорганизации не меняют роли лидера в системе государственного управления, первостепенную роль играет человеческой фактор в процессе административных реформ. Вызовы XX1 века вынуждают американское правительство предлагать все новые идеи по трансформации государственного управления. В рамках новой Программы расширенных реформ в федеральном правительстве ввели новый пост «главного менеджера» в ранге первого заместителя министра для каждого департамента. В задачи главных менеджеров входит увязывание результатов работы с бюджетными показателями, укрепление кадров, улучшение финансовой дисциплины, внедрение информационных технологий. Введение новых высших должностей обосновано необходимостью дальнейшего проведения административных реформ, которые должны привнести в американскую систему государственного управления новый стиль, ориентированный на результат. При президенте США создается специальный Совет по менеджменту, в состав которого войдут «главные менеджеры» ключевых министерств и ведомств, а также несколько помощников президента и заместитель руководителя аппарата вице-президента США. Задача Совета – содействовать президенту в проведении реформы правительства по всей вертикали власти. Совету даны полномочия осуществлять «линию президента» в реформировании правительственных учреждений. Постоянные административные новации в США показывают реальность мысли французского профессора Ролана Драго: «В некотором смысле административная реформа – это миф. Администрация находится в состоянии постоянной реформы, что является признаком ее здоровья»[12].

Административные реформы в Грузии

Административная реформа в Грузии происходит необычно[13]. Все полицейские работники были уволены и на их место были наняты совершенно новые люди. Из грузинской ГАИ уволили 15000 человек, а зарплаты оставшихся были повышены в несколько раз. В марте 2005 года была принята программа административных реформ, где предусматривалось сокращение количества министерств с 18 до 13; количества государственных служб с 52 до 34; 35-процентное сокращение персонала, задействованного в министерствах; 50-процентное – в общественном секторе. Все министерства обязаны составлять среднесрочные планы, которые должны быть утверждены правительством. Сложная система получения разрешений на ту или иную деятельность заменяется принципами «одного окна», и перечень лицензируемой деятельности был сокращен на 85 %. И для выдающих лицензии структур ввели жесткие

[12] Драго.Р. Административная наука. – М., 1982. – С. 72.
[13] Источник: официальный сайт Президента Грузии. www.**president**.gov.ge/ -

временные ограничения на рассмотрение заявки. Если в течение этого периода чиновники не успевают предъявить каких-либо претензий или вообще никак не реагируют, то лицензия считается автоматически выданной. Также Грузия стала единственной страной постсоветского пространства, где можно зарегистрировать предприятия любого типа за 3 дня, подав документы только лишь в налоговой офис. Важную роль в развитии экономики сыграла налоговая реформа: из 22 налогов, взимавшихся в Грузии раньше, сейчас осталось всего 6, а к 2012 г. будут отменены еще 2. Ни один новый налог не может быть введен, ни одна ставка налога не может быть увеличена иным способом, кроме как с помощью большинства голосов граждан Грузии, полученных на национальном референдуме. В сфере таможенных пошлин в импорте из 32 осталось всего 3 тарифные ставки: 0 %, 5 %, 12 %.Для большей части товаров, в том числе машин и оборудования, действует 0 % ставка, а 12 % применяют только к некоторым видам сельскохозяйственной продукции и стройматериалов. Налоговая и таможенная база была переведена в электронный формат. В ходе образовательной реформы была введена ваучерная система. Родители получили возможность отдавать своих детей в понравившуюся им школу вне зависимости от ее расположения. Также были введены единые централизованные экзамены. Была начата стопроцентная приватизация и введена массовая практика долгосрочных арендных контрактов с правом их перепродажи на такие виды собственности, как сельскохозяйственные земли; лесные, водные ресурсы, железные дороги, морские порты и аэропорты, угольные шахты, заводы тяжелой промышленности, больницы, образовательные учреждения. Государственные расходы не могут превышать 30 % ВВП; дефицит государственного бюджета не может превышать 3 % ВВП; государственный долг не может превышать 60 % ВВП. Создание новых регулирующих органов запрещено[14].

Административная реформа в Российской Федерации

Указ Президента РФ от 23 июля 2003 г.№ 824 «О мерах по проведению административной реформы» обозначил следующие цели: 1) повышение качества и доступности государственных услуг; 2) снижение административных барьеров; 3). повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. Показатели достижения целей: Цели 1: повышение степени удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг к 2008 г. до 50 %, к 2010 г. – не менее чем до 70 %; цели 2: снижение доли издержек бизнеса на преодоление административных барьеров в выручке к 2008 г. – в 2 раза, к 2010 г. – в 3 раза; цели 3: место России в «ТОР-30» международных рейтингов качества государственного управления (GRICS)[15]..В рамках работы Правительственной комиссии по проведению административной реформы проанализировано 5634 функции, из них признано избыточными 1468, дублирующими – 263, требующими изменения – 868 функций. К концу 2010 г. создан полный реестр государственных услуг. К каждой услуге прилагается детальный административный регламент, где четко до мелочей прописаны все процедуры, установлены жесткие сроки рассмотрения дел. Все регламенты – типовые. Это большие документы, в среднем по 100-150 страниц текста на одну услугу. К началу 2011 г. разработано и принято свыше 500 административных регламентов. Польза от регламентов очевидна. Раньше практически любая услуга регулировалась десятками законов, указов, инструкций. Теперь все сведено в один документ. Все действия изложены в простых и ясных графических схемах. Вместо множества госучреждений в 2008-2010 году по всей России создавались современные многофункциональные центры. К началу 2011 г. многофункциональные центры работали в 18 субъектах федерации. В этих центрах гражданину и организациям будет предоставляться весь комплекс массовых общественно-значимых государственных и муниципальных услуг. Теперь все можно оформлять в одном месте и по системе «одного окна». Расширяется возможность

[14] Источник: официальный сайт Президента Грузии. www.**president**.gov.ge/

[15] Концепция административной реформы в Российской Федерации. М.2005. *www.kremlin.ru/* http:// lib.socio.msu. ru

дистанционного оформления нужных документов через Интернет. В год один МФЦ сможет обслуживать свыше 500 тысяч посетителей. На данном этапе в МФЦ предоставляется до 100 государственных и муниципальных услуг, со временам количество услуг населению и организациям будет значительно увеличено. Финансирование административной реформы в РФ 2006 г. – 470,0 млн рублей; 2007 – 470,0 млн рублей; 2008 г. – 960,0млн рублей. По мнению руководителя Администрации Президента РФ Сергей Нарышкина, административная реформа привела к ощутимым результатам, число федеральных чиновников сократилось на 235000 человек; количество государственных уменьшилось на 4000, а федеральных государственных унитарных предприятий – на 1200[16].

Административная реформа в Франции[17]

Французская административная реформа рассчитана на длительный срок и предусматривает многолетние программы модернизации для каждого ведомства[18]. Согласно распоряжению премьер-министра, государственным учреждениям дано задание подготавливать программы модернизации, соответствующие их функциям и стоящим перед ними задачам. В этих документах уточняются задачи каждого ведомства и планируются действия, необходимые для их выполнения. Создан особый Фонд для государственной реформы, финансирующий основные мероприятия, проводимые центральным аппаратом министерств или региональными службами и департаментами. Межминистерское управление по государственной реформе регулярно публикует оперативные сведения о проведении административной реформы для информирования населения на своем сайте в Интернете. В 2004 году из 2 тыс. необходимых бланков 600 были заполнены в электронном виде, упрощаются административные процедуры[19].
Ведущим направлением административных реформ во Франции является децентрализации государственного управления, в рамках которого проводится курс «деконцентрации» – делегирования полномочий центральных органов управления местным административным службам, которые носят название «деконцентрированных». По мнению экспертов, в рамках деконцентрации есть возможность повысить профессиональную квалификацию и инициативность государственных служащих на местах, сделать местное самоуправление более профессиональным и компетентным. А также деконцентрация способствует использованию государственных средств в соответствии с местными нуждами. Министерства должны аккумулировать и предоставлять в распоряжение префектов кредиты, предназначенные для осуществления государственных мероприятий на региональном и местном уровнях. Префекты получили большую свободу действий в сфере проведения организационных мероприятий и распределения кадров. В центральном ведомстве остаются лишь средства, предназначенные для проведения мероприятий общенационального масштаба. В рамках процесса деконцентрации министры проводят реорганизацию своих центральных учреждений. Основная задача состоит в том, чтобы сделать акцент на стратегических функциях – планировании, прогнозировании и контроле, а второстепенные полномочия передать региональным и департаментским учреждениям, в результате происходит разделение стратегических и оперативных функций. Внедряются системы контрактов между центральными учреждениями и их деконцентрированными службами. Проанализировано около 4 тыс. существующих административных процедур, они упрощаются, и в результате экономия составила 60 млн бланков, не считая времени, которое было бы потрачено госслужащими и посетителями при оформлении справок. Учреждена специальная Комиссия по упрощению административных процедур, которая обобщает сведения, передаваемые из министерств, и передает их затем в

[16] Сайт Руководителя Администрация Президента РФ. www.kremlin.ru/ http:// li6.socio.msu. ru
[17] Франция: государственная служба и государственное управления. МИД Франции. 2008.
[18] www.elysee.fr/
[19] www.elysee.fr/

Межминистерское управление по государственной реформе. Разработаны стандарты по повышению качества услуг, предоставляемых населению. В процессе административной реформы разработаны меры по эффективному использованию людских ресурсов, экономии материальных и финансовых средств. В связи с тем, что к 2012 г. на пенсию выйдут 45 % государственных служащих страны, специально создан Наблюдательный комитет по занятости на государственной службе, и каждое министерство должно составить план прогнозируемого управления кадрами, занятостью и потребностями в специалистах, а также созданы программы непрерывного профессионального обучения госслужащих через систему повышения квалификации. Национальный центр дистанционного обучения разрабатывает особые формы профессиональной подготовки с использованием телевидения и компьютеров. На сайтах Интернета государственные служащие могут познакомиться с новейшими учебными разработками и материалами, относящимися к сфере их компетенции[20]. Одним из важных направлений административной реформы является новый подход к контролю и оценке государственной политики. Для этих целей учрежден особый межминистерский комитет для оценки государственной политики – Национальный совет по оценке. Они ежегодно публикуют отчеты по оценке различных направлений государственной политики.

[20] Ришар Жан-Франсуа. Двадцать лет спустя // Россия в глобальной политике. – 2005. – Т.1. – № 2. – С.160-171.

Г.С.Мамбеталиева
докт. полит. наук

МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА СОДРУЖЕСТВА НАЦИЙ: ЦЕЛИ, УПРАВЛЕНИЕ И ПРОГРАММНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

This article youth policy in Commonwealth of Nations: aims, management and software provision.

Будучи уникальной международной организацией с широким членством, Содружество, опираясь на фундаментальные принципы своей миссии (защита прав человека, содействие демократии, борьба с бедностью, преодоление гендерного неравенства и т.д.)[1], осуществляет политику в самых различных сферах жизни[2]. Важнейшее значение придается молодежной политике Содружества, что обусловлено, прежде всего, динамикой народонаселения в большинстве стран-участниц. Известно, что страны Южной и Юго-Восточной Азии (Индия, Пакистан, Бангладеш, Шри-Ланка и др.), Вест-Индии (Барбадос, Ямайка и др.) и субсахарской Африки (Нигерия, Нигер, Кения, Мозамбик, Уганда, Сьерре-Леоне и др.) отличает высокая рождаемость, что, естественно, сказывается на возрастном составе населения. По имеющимся данным, молодежь (по критериям Содружества – 15-29 лет) сегодня составляет свыше 60 % населения стран-участниц (общая численность их населения – примерно 2 млрд человек). Подсчитано, что в 2015 году из 3 млрд молодых людей во всем мире 2,5 млрд будут проживать в развивающихся странах. Поэтому молодежь Содружества – это в буквальном смысле слова его будущее. От нее зависит развитие стран-участниц и самого Содружества. На молодежном саммите 2002 года было четко заявлено: “Молодежь жизненно важна для процесса развития, демократии и участия. Мы, как граждане Содружества, несем ответственность, а также имеем право участвовать в общественных переменах”[3]. Как заявила заместитель Генерального секретаря Содружества Масекгоа Масире-Мвамба, мы хотим, чтобы наша молодежь разделила будущее со всеми нами.

Молодежный мейнстрим Содружества представляет собой долгосрочную стратегию, направленную на обеспечение молодому поколению перспектив и полного признания его роли в обществе. Деятельность институтов Содружества в сфере молодежной политики охватывает следующие направления:
– участие молодежи в процессе принятия решений на различном уровне;
– усиление потенциала молодежи (в том числе организационного), молодежных сетей, правительств и гражданского общества в разработке и реализации программ развития молодежи;
– использование спорта и физической активности в целях преодоления социальной изоляции, борьбы со ВИЧ/СПИДОМ и содействия профессиональной занятости молодежи;
– усиление потенциала молодежи и молодежных сетей, правительств и структур гражданского общества по использованию возможностей новых технологий для повышения эффективности программ развития молодежи;

---

[1] See: Singapore Declaration of Commonwealth Principles 1971. Issued at the Heads of Government in Singaporre on 22 January 1971; Harare Commonwealth Declaration 1991.Issued by Heads of Government in Harare, Zimbabwe on 20 October 1991; The Millbrook Commonwealth Action Programme on the Harare Declaration. 1995 and other.

[2] См.: Мамбеталиева Г.С. Содружество наций как фактор политических процессов в странах-участницах: азиатское измерение. – Бишкек, 2008. – С.39.

[3] Citizen You Commonwealth Youth Summit 2000.

– развитие стратегий и стандартов по содействию обмена лучшей практикой в целях реализации программ развития молодежи.

Кроме того, Секретариат Содружества прилагает усилия по реализации целей Миллениума, в том числе искоренению бедности и голода, достижению всеобщего начального образования, содействию гендерному равенству, сокращению детской смертности, улучшению материнского здоровья, обеспечению устойчивого развития и т. д.[4] Это очень важные задачи, учитывая то обстоятельство, что многие страны Содружества относятся к числу наименее развитых государств мира, где ощущается острая нехватка жизненных средств, а уровень материального благосостояния уступает развитым странам мира во много раз. Если, например, в 2005 году ВВП на душу населения в Великобритании составлял 30900 долларов, то для Ямайки этот показатель равнялся 3400 долларов, для Сан-Томе и Принсипи всего 390, для Гвианы – 1010 долларов.

Следует отметить, что молодежная политика Содружества только дополняет национальную политику стран-участниц, способствует разработке и реализации общих молодежных программ, содействует консолидации молодежи стран Содружества, укреплению их связей, повышению роли молодого поколения в обществе. Секретариат оказал помощь 40 странам в разработке молодежной политики.

Управление молодежной политикой Содружества осуществляется следующим образом. В самом Секретариате существует специальная структура по вопросам молодежи (Youth Affairs Division), известная как Молодежная программа Содружества. Руководство политикой осуществляют бюро управляющих и исполнительный комитет, обеспечивающие общее управление и реализацию программ в соответствии с мандатом конференции глав правительств стран-участниц и министров по делам молодежи. Деятельность молодежного подразделения Секретариата финансируется из фонда добровольных пожертвований. Youth Affairs Division имеет четыре региональных центра: в Африке (в сфере деятельности центра – 21 страна, включая Кипр, Мальту и Великобританию), в Азии (в компетенцию центра входит управление молодежными программами в 8 странах Содружества), для Карибских стран (центр отвечает за проекты развития молодежи в 17 англоязычных странах и территориях Карибского басссейна и в Канаде) и для стран Тихоокеанского бассейна (центр отвечает за программы развития молодежи в 14 странах, малых государствах и на территориях Содружества). Деятельность центров обеспечивает Секретариату Содружества постоянную связь с молодежью, министерствами или департаментами стран-участниц по делам молодежи (спорта) и другими соответствующими организациями. Тем самым Секретариат имеет возможность определять вопросы развития молодежи на ранней стадии и обеспечивать обмен опытом, а также необходимые ресурсы (на национальном и региональном уровне). Деятельность каждого центра специфична. Например, азиатский центр сфокусировал свою работу на вопросах информационных технологий. В азиатских странах проводится соответствующая подготовка молодежи, в том числе через 2-6-ти месячные курсы. Африканский центр занимается преимущественно проблемами борьбы с ВИЧ/СПИДОМ среди молодежи. Например, в Свазиленде и Уганде необходимое обучение прошли свыше 20 тысяч человек.

Секретариат сотрудничает с различными структурами, занятыми проблемами молодежи. Прежде всего, назовем министерства или департаменты стран-участниц по делам

[4] Gender Mainstreaming in Health: Country Experiences. Commonwealth Secretariat, 2002; Gender Mainstreaming in HIV/AIDS — Taking a Multi-Sectoral Approach — A training Manual. Commonwealth Secretariat, 2002; Monitoring the Commonwealth Plan of Action for Gender Equality. 20 February 2008; Statement by H.E. Mr. Sharma, Commonwealth Secretary-General, to the SADC International Consultative Conference on Poverty and Development. 20 Aprile 2008, Mauritius.

молодежи (спорта), которые отвечают за реализацию программ развития молодежи на национальном уровне. Периодически проходят общие заседания профильных министров, в работе которых принимают участие также другие крупные правительственные чиновники и представители молодежи (с правом голоса) стран Содружества. Первое заседание министров, на котором были представлены 39 стран-участниц, состоялось на Мальдивах в 1992 году. Последующие заседания прошли в Порт оф Спейне (1995 г.), в малазийском Куала-Лумпур (1998 г.), на Соломоновых островах (2000 г.), в Ботсване (2003 г.), в Нассау (Багамские острова, 2006 г.) и Коломбо (Шри-Ланка, 2008 г.). На заседаниях обсуждаются наиболее актуальные проблемы, волнующие молодежь. В частности, повестка шестого заседания министров (в Нассау) в качестве основной темы рассматривала проблему участия молодежи в искоренении бедности, преступности и ВИЧ/СПИДА в странах-участницах[5]. Ключевой темой заседания в Коломбо в 2008 году была проблема “Молодежь и укрепление мира”. Кстати, на этом заседании было принято решение проводить заседания министров каждые четыре года, что соответствует проектным циклам Секретариата Содружества. Секретариат сотрудничает также со специалистами в области развития молодежи и молодежными лидерами стран-участниц. Для реализации молодежных программ Секретариат Содружества установил партнерство с Программой развития ООН (ПРООН), Всемирным банком и Европейским союзом. Секретариат сотрудничает с ЮНИСЕФ по вопросам поддержки молодежи и различных проектов развития мирового уровня. Тренинговые материалы Секретариата и ЮНИСЕФ направлены на обеспечение участия подростков и молодежи в анализе ситуации, проектном проектировании, реализации, мониторинге и оценке проектов. Кроме того, Содружество сотрудничает с международными, правительственными, межправительственными, неправительственными, молодежными организациями и с различными сообществами, например, Тихоокеанским Форумом (острова Кука, Такелау, Науру, Самоа и др.), Карибским сообществом (Антигуа и Барбуды, Барбадос, Доминика, Гренада Ямайка, Сент-Люсия и др.) и Африканским Союзом (Гана, Кения, Лесото, Сейшелы, Уганда, ЮАР и др.). Стратегическое значение придается партнерству с Ассоциацией международных премий, подтверждением чему является подписание 3 марта 2010 года в Лондоне в штаб-квартире Содружества меморандума о взаимопонимании между заместителем Генерального секретаря Содружества госпожой Масекгоа Масире-Мвамба и руководителем программ Ассоциации госпожой Кристаль де Салданха[6].

Партнерские связи Секретариата Содружества помогают ему решать следующие важные задачи:

– усиливать свое влияние и позиции;
– мобилизовать ресурсы и улучшать рассылку его программ;
– создавать сети по развитию консенсуса;
– содействовать организационному росту и развитию;
– вырабатывать общее видение по вопросам развития молодежи, с которыми сталкивается международное сообщество.

Важное значение в консолидации молодежи стран-участниц, обсуждении актуальных проблем развития выполняют Форумы молодежи Содружества, на которых широко представлено все ее географическое, этнокультурное, языковое, возрастное и

[5] CYMM, Nassau, the Bahamas, 24 - 26 May 2006.

[6] Ассоциация международных премий (известная также как Ассоциация герцога Эдинбургского) была образована в 1988 году в результате мирового признания программы премий Великобритании, инициированной герцогом Эдинбургским в 1956 году. Штаб-квартира Ассоциации находится в Лондоне и сотрудничает с соответствующими структурами на национальном и региональном уровне. Программа Ассоциации в настоящее время действует в 130 странах и дает своим участникам (свыше 6 миллионов человек) возможность улучшать качество жизни и профессиональное мастерство.

религиозное “многоцветье”[7]. В том, что эти Форумы играют важную роль в молодежной политике, убеждают рекомендации их участников, которые адресуются правительствам стран-участниц, Секретариату Содружества, гражданскому сектору, частному сектору и СМИ и т.д.

В ближайшие годы приоритетными программами в сфере молодежной политики будут следующие: 1) молодежные предприятия и обеспечение устойчивых средств существования [8]; 2) управление, развитие и молодежные сети; 3) профессиональное обучение молодежи и тренинги.

С помощью этих программ форум министров по делам молодежи надеется развивать навыки, ресурсы и контакты молодежи в целях создания собственного бизнеса, укреплять молодежное управление и сети, повышать профессиональное обучение, содействовать сотрудничеству молодежи с правительствами в целях усиления ее вклада в развитие своих стран, обеспечивать возможность использования информационно-коммуникационных технологий для поддержки молодежи и ее развития, наращивать лидерские качества молодежи и ее участие в принятии решений, обеспечить платформу защиты интересов молодежи в деятельности многосторонних агентств по развитию. В последние годы в странах-участницах успешно реализованы многочисленные проекты в рамках молодежных программ. Важнейшее значение придается проекту Секретариата “Youth Credit Initiative”, которая предлагает ссуды, обучение и поддержку для молодых предпринимателей, что дает им хорошую возможность преуспеть в собственном бизнесе. Пилотные проекты уже реализованы в Индии, Замбии, Гайане и на Соломоновых островах. В Замбии выпускники курсов предпринимателей были удостоены молодежных дипломов Содружества, учрежденных в 2000 году. В Индии благодаря этой инициативе создано более 1880 частных предприятий. Сегодня инициатива “Youth Credit Initiative” реализуется в 12 других странах Содружества[9]. Реализуются также проекты в сфере молодежной занятости, что особенно важно в условиях нынешнего мирового финансово-экономического кризиса, борьбы с ВИЧ/СПИДОМ, по реабилитации подростков и молодых людей, насильственно мобилизованных в незаконные воинские формирования, которые ведут вооруженную борьбу с правительственными войсками, например, в Уганде.

Таким образом, молодежная политика Содружества преследует важнейшие цели: повышение роли молодежи в обществе, ее участие в принятии решений на различном уровне, борьба с бедностью, опасными болезнями, обеспечение занятости и т.д. Инструментами реализации молодежной политики являются разнообразные программы, которые охватывают практически все сферы жизни молодежи стран Содружества.

---

7 See: Final Communique Commonwealth Youth Forum Breaking Barriers: Unleashing Young Peoples Potential for Development. 2007.

8 Средства существования включают потенциал, имущество и различные активы (включая материальные и социальные ресурсы), необходимые для жизнедеятельности человека. Устойчивые средства существования означают способность противостоять стрессам и шокам, поддерживать и наращивать свой потенциал и активы в настоящее время и в будущем, не нанося при этом ущерба базовым природным ресурсам (Source: Adapted from Chambers, R and G Conway (1992).

9 Equity Sustainability Partnership. Report of the Commonwealth Secretary-General, 2009.

Т.Э.Омуралиев
канд. юрид. наук, и.о. доцента,
Академия управления при Президенте Кыргызской Республики

РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ И ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА ГОСУДАРСТВА

This article development of local governments in Kyrgyzstan and problems of state administrative and territorial structure.

Рассматривая на 4-й секции проходящего Международного форума проблемы и перспективы административной реформы, нельзя обойти проблемы административно-территориального устройства государства, так как именно от этого во многом зависит эффективность и надежность управления государством, особенно только вставшим на путь демократического развития.

Примером этому служит опыт Кыргызстана, в котором начатые 15 лет назад процессы децентрализации государственной власти на основе развития местного самоуправления выявили острые проблемы **административного и административно-территориального переустройства** молодого государства, признанного мировым сообществом «островком демократии в Средней Азии».

Однако следует особо отметить, что потребность в целенаправленном административном переустройстве советской системы государственного управления возникла в результате проведения **экономических** реформ, связанных с отказом от социалистической собственности на средства производства, в том числе и на земли сельскохозяйственного назначения. Именно эта реформа выявила неспособность системы сельских Советов народных депутатов, являющейся самым нижним уровнем административно-территориального устройства советского государства и во многом приспособленной под территориальную систему колхозов и совхозов, решать потребности и запросы сельского населения. Эти сельские Советы народных депутатов, будучи представительными органами советской власти, служили во многом демократической «ширмой» для тоталитарного колхозно-совхозного строя, так как не имели в своем распоряжении, во-первых, муниципальную собственность, а во-вторых – исполнительный орган, организующий исполнение их решений.

В результате проведения в Кыргызстане земельно-аграрной реформы, осуществленной во многом методом **«шоковой терапии»,** в республике уже к 1996 году колхозно-совхозная система ведения сельскохозяйственного производства была в основном упразднена с образованием на ее базе класса самостоятельных дехканских хозяйств. Но вследствие этого преобразования базовые объекты сельской социальной сферы – школы, больницы, клубы, водопроводные и канализационные системы, улицы и т.п., которые ранее нередко содержались при помощи сил и средств колхозов и совхозов, а также различных дотаций из союзного бюджета, начали приходить в упадок или разрушаться, оставшись без всякого присмотра. Сельская власть в лице Совета народных депутатов, у которой не было ни достаточных бюджетных средств, ни органов, организующих исполнение ее решений, не имела возможностей для борьбы с этим разрушительным явлением. Районные государственные органы образования, здравоохранения и других отраслей также оказались неспособными принять сельские объекты под свой баланс.
С учетом этого обстоятельства, Указом Президента КР, в апреле 1996 года вся система сельской власти в лице аильных (сельских) кенешей была переведена **на принципы**

местного самоуправления с образованием при этих представительных органах новой ветви исполнительной власти на селе - **айыл окмоту (сельское правительство).** В результате появления такого исполнительного органа Правительство Кыргызстана получило возможность передать с баланса государства на баланс сельских кенешей все бесхозные объекты сельской социальной сферы, не передав им при этом бюджетные средства на их ремонт и содержание. Несмотря на такой подход, большинство новых органов сельской власти сумели за относительно короткое время организовать их нормальный ремонт и содержание и даже заняться строительством новых объектов путем проведения марафонов, «ашаров» и других мероприятий по привлечению внебюджетных средств.

Такой пример развития сельского самоуправления привел к тому, что период с 1998 по 2000 годы ознаменовался **поэтапным переводом всех без исключения городов** республики на местное самоуправление, разработкой и укреплением конституционной, нормативно-правовой и организационной базы муниципальных органов. На основе референдума от **17 октября 1998** года по внесению изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики в Основном Законе страны было признано право местного самоуправления **на муниципальную собственность,** в том числе **и на землю.** Главы же сельских, поселковых органов самоуправления и городов районного значения начиная с 2000 года (первыми в Средней Азии и Казахстане) начали избираться постоянно в них проживающими гражданами сроком на 4 года на основе прямого, равного и тайного голосования.

17 декабря 2001 года на II Курултае (съезде) представителей местных сообществ Кыргызстана была принята и утверждена не имеющая до сего времени аналога среди постсоветских стран **Национальная стратегия «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года»**. Для организации целенаправленной государственной помощи развитию местного самоуправления и муниципального управления 2 января 2001 года Указом Президента КР первым среди постсоветских стран был учрежден пост Министра Кыргызской Республики по делам местного самоуправления и регионального развития (без портфеля).

Принятая на референдуме 18 февраля 2003 года Конституция Кыргызской Республики в своей 1-й статье установила, что народ Кыргызстана осуществляет свою власть не только через органы государственной власти, но также и через **органы местного самоуправления,** а также закрепила права граждан республики на равный доступ не только к государственной, но и к **муниципальной службе.** Следует особо отметить, что такого конституционного положения, закрепляющего права местного самоуправления в системе народовластия, нет в большинстве стран постсоциалистического периода. В силу конституционного признания прав населения на местное самоуправление парламент республики рассматривает и принимает один за другим в 2002-2004 годы пять основополагающих законов: «О муниципальной собственности на имущество»; «О судах аксакалов»; «О финансово-экономических основах местного самоуправления»; «О муниципальной службе»; «О жамаатах (общинах) и их объединениях». Вносятся существенные изменения и дополнения в законы «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», «О статусе депутатов местных кенешей», а из Закона «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» **исключаются нормы о районных и областных кенешах,** которые уже становились тормозом на пути дальнейшего развития самоуправления.

Вместе с тем, следует отметить, что Конституция КР, принятая референдумом 23 октября 2007 года, ввела ряд существенных изменений и дополнений в главу 8 по местному самоуправлению. Одной из особенностей стало то, что она отменяла принцип свободной выборности глав местного самоуправления самим населением на основе

тайного голосования. Согласно статье 95 Конституции, отныне **главы аильных округов, поселков и городов районного значения избираются депутатами** соответствующих местных кенешей по **представлению главы местной государственной администрации** в установленном законом порядке. Таким образом, был нанесен удар по 8-летней практике демократизации и децентрализации государственной власти и интересам граждан – членам местных сообществ Кыргызстана.

Однако Конституция КР, **принятая референдумом 27 июня 2010 года,** вернулась к вопросу о выборности глав исполнительных органов, указав, что «Главы исполнительных органов местного самоуправления избираются **в порядке, установленном законом».**

Ведя речь о развитии местного самоуправления и децентрализации государственной власти, стоит особо отметить, что тема об административно-территориальном устройстве Кыргызстана является самой больной и неприкасаемой темой кыргызского общества и государства. Только этим можно объяснить то, что целостный **Закон об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики** был впервые принят только 25 апреля 2008 года, то есть через 30 лет после того, как был принят Закон об административно-территориальном устройстве Кыргызской ССР. Хотя этот новый Закон далеко не совершенный, но он все-таки решил некоторые наболевшие вопросы этой сферы. В частности, это касается наименования самого нижнего административно-территориального уровня государства, где и административно-территориальный орган, и представительный орган сельского самоуправления назывались одинаково – **«сельский кенеш»**, что нередко вызывало путаницу. Теперь, согласно новому Закону, этот самый нижний уровень административно-территориального устройства республики именуется уже как **«сельский округ».**

Если взять в целом, то проведенный при содействии международных и неправительственных организаций, а также различных инициативных групп функциональный анализ состояния системы государственного управления административно-территориальными единицами и развития местного самоуправления в Кыргызской Республике позволяет сделать нижеследующие выводы.

В итоге состоявшейся реформы местного самоуправления на всей территории республики в системе государственного управления территориями первичного уровня проведен частичный процесс политической, экономической и организационно-правовой децентрализации. **Положительными** сторонами и **преимуществами** такой децентрализации, проведенной на основе Национальной стратегии «Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления в Кыргызской Республике до 2010 года», являются:

– население административно-территориальных единиц первичного уровня – сельских округов и городов районного значения республики имели право в течение почти 7 лет самому формировать на основе прямого и тайного голосования органы муниципальной власти, в результате чего последние стали реально подотчетны местным сообществам, их избравшим. Именно этот фактор децентрализации власти во многом способствовал сохранению политической стабильности в подавляющем большинстве населенных пунктов страны, предотвратив захват власти в органах местного самоуправления в период революционных событий в марте-апреле 2005 года;

– в ходе реформы самоуправления была сформирована **муниципальная собственность,** что позволило сохранить на местах неприватизированные и оставшиеся бесхозными объекты соцкультбыта от расхищения и разграбления;

– в результате передачи местной власти новообразованным муниципальным органам, а также бесхозных объектов социальной инфраструктуры в муниципальную собственность **центральные и местные органы государственной** власти освободились

от решения целого ряда проблем и вопросов местного значения в сфере обеспечения жизнедеятельности местных сообществ сел, поселков и городов;

– органы местного самоуправления, получив определенную самостоятельность при решении вопросов местного значения, начали учиться принимать самостоятельные решения и нести ответственность за состояние дел на местах, больше стали прислушиваться к мнению и предложениям населения, учитывать их запросы и желания при решении вопросов местного значения, активно привлекая их в процесс управления;

– большинство муниципалитетов, пользуясь помощью органов государственной власти и международных организаций, сумели развернуть активные действия и провести целенаправленные мероприятия по развитию социальной инфраструктуры села, в результате чего на местах начали ремонтироваться, а также строиться и вводиться в действие новые объекты социально-культурного и бытового назначения.

Недостатками проведенной реформы местного самоуправления являются:

– сильное отставание процесса **финансовой** децентрализации от проведенной **политико-политической** децентрализации несмотря на уже имеющуюся законодательную базу;

– отсутствие государственной концепции по проведению **административной** децентрализации на основе совершенствования **административно-территориального устройства** республики. Оставшаяся в наследство от советской власти система административно-территориального управления, основанная на принципе многоуровневости и многозвенности государственного управления по вертикали и горизонтали, не позволяют приступить к разработке принципов, четко разграничивающих функции и полномочия как между **самими** органами **государственного** управления, так и между органами **государственного** и **муниципального** управления.

Функциональный анализ также показывает, что небольшие «размеры» части сельских округов, поселков и малых городов, возрастающая тенденция к разукрупнению существующих сельских округов, состоящих из нескольких сёл, приводит к резкому ухудшению и без того слабых финансово-экономических возможностей органов самоуправления по улучшению условий жизни населения.

Кроме этого, небольшая численность **взрослого населения в мелких муниципалитетах** отрицательно сказывается на качестве местного депутатского корпуса и муниципальных служащих из-за низкой состязательности в ходе проведения выборов депутатов кенеша, а также конкурсного отбора кадров в исполнительные органы самоуправления.

Необеспеченность финансовыми средствами ряда **делегированных** органам самоуправления **государственных** функций и полномочий также отрицательно сказывается на качестве их выполнения, вызывая нарекания в адрес органов государственной власти.

Крайне медленное развитие финансово-экономического потенциала сельских и малых городских муниципалитетов привели к тому, что более 70 % органов местного самоуправления республики **считаются дотационными.** Вдобавок к этому, жестко централизованные межбюджетные отношения не дают местным кенешам возможности самостоятельно решать свои бюджетные вопросы, в результате чего деятельность этих представительных органов по рассмотрению, утверждению и контролю исполнения местного бюджета и программ социально-экономического развития территории зачастую носит формальный и незаинтересованный характер. Все это негативно отражается на качестве услуг, оказываемых сельскими муниципалитетами в сфере здравоохранения, образования, культурного и бытового обслуживания, обеспечения правопорядка и т.п.;

Между тем, вся мировая практика демократизации управления показывает, что **политический процесс децентрализации** должен быть параллельным процессом, он должен **одновременно** сопровождаться **финансовой и административной** децентрализацией.

Отсюда вытекает объективная необходимость в адаптации всей государственной системы территориального управления Кыргызстана к его уже разгосударствленному, самоуправляемому фундаменту. Для этого в первую очередь требуется определить, **сколько«этажный» уровень территориального государственного управления** надо иметь небольшой республике, чтобы больше сэкономить на содержании госаппарата и дать больше власти и ресурсов органам местного самоуправления.

Для этого предстоит, в первую очередь, ответить на вопрос, **нужен ли районный уровень государственного** управления в его все еще **советском виде** и какую пользу он приносит сейчас государству, местному сообществу и экономике?
Как известно, **в советское время район был самым важным и решающим форпостом централизованного управления,** ибо именно на районном уровне райкомом партии осуществлялось прямое руководство колхозами и совхозами, заводами и фабриками, являющимися **государственной** собственностью, а также велась **тотальная** кадровая политика.

В результате проведенных реформ сейчас в подавляющем большинстве районов Кыргызстана почти **нет объектов государственной** собственности, а также специальных **государственных** программ районного масштаба, которыми бы руководили или контролировали районные государственные администрации.

В соответствии с конституцией и законодательством **акимы не имеют права вмешиваться** в деятельность фермерских и крестьянских хозяйств, а также предприятий, учреждений и организаций, находящихся в частной и муниципальной собственности. Местные госадминистрации также не занимаются **кадровой политикой в сфере местного самоуправления.** Прошедшие на территории республики в марте-апреле 2010 года социальные волнения убедительно показали, что районные администрации как органы государственной власти не играют какой-либо значительной роли и в обеспечении **политической и социальной** стабильности на местах.

Подобное положение районной государственной администрации ставит сейчас перед государством и обществом **дилемму:** или идти на **резкое усиление** ее функций и полномочий **на законодательной** основе, упразднив самоуправление на первичном территориальном уровне, или же идти на **упразднение** этого районного государственного института управления как уже сыгравшего свою историческую роль в укреплении государственности на переходном периоде.

В случае первого варианта необходимо будет **отказаться от принципа выборности** глав сельских и городских управ и передать органы самоуправления, как раньше, в прямое подчинение райгосадминистрации. Но так как действующая Конституция и законодательство, а также имидж демократического государства не позволяют пойти на такой шаг, остается второй вариант – **отказ от института местной государственной администрации и акимства**.

Вместо этого института **единоначального** управления целесообразно на этом уровне более демократичную и рациональную модель **самоуправляемого муниципального** района, поскольку все без исключения районы республики состоят только из самоуправляемых сел, поселков и городов. Но для того, чтобы соблюсти на уровне района также **интересы государства** и обеспечить **управляемость государством по**

вертикали, управление делами местного и государственного значения на уровне района целесообразно осуществлять на принципе **корпоративного** (совместного) управления.

С учетом этого на территории бывших районов разумно будет образовать принципиально новый орган – **районную Ассоциацию самоуправляемых сел, поселков и городов.** Члены данной Ассоциации образуют из своего состава **Правление района.** В состав данного **Правления** должны входить **все главы** айыл окмоту и городских управ, а также глава района, имеющий делегированные государственные полномочия. При таком совместном управлении все вопросы на уровне ассоциированной территории будут решаться сообща, с учетом интересов как самоуправляемых местных сообществ сел, поселков и городов, так и государства. В результате совместного принятия решений на **Правлении** по наиболее важным вопросам местного и государственного значения весь руководящий состав территории будет нести общую коллективную ответственность за состояние социальной стабильности и всех других дел на территории района.

На районной сессии местных кенешей депутаты вправе делегировать Правлению все те основные дела и функции, которых **невозможно, невыгодно или нецелесообразно** выполнять на уровне первичных органов местного самоуправления.

Процесс перевода районного уровня на местное самоуправление должен сопровождаться **резким сокращением** количества **районных** органов **государственного управления** (это обусловлено и тем, что многие из районных органов государственного управления и служб **дублируют функции** своих вышестоящих областных организаций, выполняя лишь роль приемо-передаточного звена).

Однако при этом появляется опасность того, что многим областным органам управления, **в том числе и самой областной государственной администрации,** сложно будет справляться с возложенными на них задачами по осуществлению управления и контроля по причине **территориальной разбросанности и отдаленности** органов местного самоуправления **от областного центра.**

Вышеуказанные обстоятельства, а также развивающиеся рыночные отношения и углубление демократии на основе децентрализации требуют новых условий и правил организации управления территориями, базирующихся на экономической целесообразности, рационализации и эффективности управления. Отсюда возникает неотложная задача **оптимизации и рационализации** административно-территориального устройства страны таким образом, чтобы она позволяла упразднять все лишние, дублирующие друг друга уровни государственного управления, **но без ущерба делу управляемости территориями.**

Аналитическая работа над разработкой наиболее оптимальной территориальной модели **государственного** управления показывает, что **государственное** управление в условиях децентрализации власти и развития самоуправления **на районном уровне**, во-первых, **не должно «близко»** располагаться к органам самоуправления, чтобы не вмешиваться в их повседневную деятельность, как это делают сейчас районные госадминистрации. В то же время органы государственной власти не должны находиться слишком «высоко» или «далеко» от них, чтобы обеспечить управляемость территориями и контроль за муниципалитетами.

При таком подходе самым приемлемым вариантом управления территориями в условиях развития децентрализации власти, разбросанности и труднодоступности населенных пунктов в горных условиях Кыргызстана является модель **компактного,** промежуточного между **областью и районом** уровня государственного управления в виде **административного округа (аймака).**

Такой аймак целесообразно создавать в составе **одного города,** играющего роль культурно-административного и рыночного центра округа, и **нескольких близлежащих районов** с учетом сложившихся социально-экономических, исторических, национальных, географических и других условий. Такая территориальная величина будет удобна **и для граждан, и для муниципальных органов, и для органов власти округа** для осуществления своей деятельности во взаимодействии.

Административно-территориальное моделирование с учетом этих требований показывает, что на территории Кыргызской Республики возможно будет образовать примерно **15–17 административно-территориальных округов,** состоящих из нескольких районов.

В результате упразднения устаревших **уровней областного и районного *государственного*** управления нынешняя 4-уровневая система государственного управления территориями будет заменена двухуровневым управлением – на **государственное** управление **административными округами** и на **муниципальное управление** районов, сел, поселков и городов, расположенных на территории административного округа.

Э.Мамбеталиева
канд. полит. наук, доцент,
Академия управления при Президенте Кыргызской Республики

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ УПРАВЛЕНИЯ ЭТИКОЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

The given article is dedicated to international experience of ethics management of civil servants. State administration service ethics is closely connected with social structure of a given society and is determined by it. Traditional ideas of subjects of a society about the status of their society in general and about advantages of their civilization are reflected in it. State administration service ethics is a combination of universal rules, which are used in all the civilized world…

Анализ современных проблем административной этики государственных служащих является одним из важных элементов процесса управления в государственных службах.

Административная этика как один из видов профессиональной этики представляет собой кодекс поведения, предписывающий определенный тип человеческих взаимоотношений, который представляется оптимальным с точки зрения исполнения государственными служащими их профессиональной деятельности, а также социально-философское истолкование культурно-гуманистического назначения этой профессии.

Трансформация социально-политической системы, экономических отношений, переоценка ценностей создают множество нестандартных ситуаций, которые не регулируются правовыми нормами ввиду их отсутствия или устаревания. От профессионализма и уровня нравственности государственных, служащих как проводников политики государства во многом зависит не только авторитет власти, эффективность реализации стратегических целей и конкретных решений на всех уровнях управления, но и социальное самочувствие общества.

Этические принципы и нормы в наиболее общей форме выражают требования к нравственной сущности государственного служащего, назначению его деятельности, к характеру его взаимоотношений с государством, доверенным лицом которого он выступает, и с обществом, обеспечивая взаимодействие между государством и его гражданами.

Демократическое общество должно заботиться о том, чтобы действия и поведение государственных служащих были безупречны. Развитые страны признали вопросы этики и кодекса поведения государственных служащих сферой, которая приобретает все большее значение в последние годы.

Прежде всего, определим некоторые общие положения «административной» морали и этики.

Мораль (нравственность, этика – это нормы человеческого сосуществования, поведения людей, их взаимоотношений в личном общении, производственной сфере, отношение к обществу, государства. Мораль является формой общественного сознания. Мораль и нравственность можно рассматривать как синонимы.

Этика – наука о морали (нравственности).

Целесообразно обратиться к опыту США относительно введения этической программы в системе исполнительной власти. С точки зрения административной этики нравственность

понимается как личная честность, а в административном поведении – как почти универсальная норма, согласно которой публичная должность не может использоваться для личных корыстных целей.

К морально-ценностным требованиям общественного мнения в США относят вид нормативных. Здесь действует разветвленная система специального «этического» законодательства, согласно которому и на основании которого создана и функционирует отдельная «этическая» государственная структура управления, которая призвана и регулировать, и расследовать, и преследовать неэтичные действия государственных служащих. Введена или разрабатываются специальные процедуры решения «этических» дел и механизмы принудительного применения этических норм.

Представляет интерес опыт США по повышению этики государственной службы и борьбы с коррупцией. Публичная служба - это публичное доверие. Каждый служащий обязан ставить верность конституции, законам и этическим принципам выше частных интересов. Для того чтобы каждый гражданин мог быть уверенным в честности федерального правительства, каждый служащий должен уважать и соблюдать принципы этического поведения.

Законом 1978 г. о реформе государственного управления были предусмотрены меры по борьбе с коррупцией и повышению оперативности и эффективности деятельности правительственных учреждений. Основным принципом, который вводит этот закон, является конкурсный порядок назначений на государственные должности, причем единственные критерии отбора – достаточный опыт, уровень квалификации и честность.

В США законодательно государственному служащему запрещается принимать ценности за осуществление официальных действий, т.е. получать взятки, принимать официальное участие в деле, которое имеет для него определенный финансовый интерес, вести дело, которое не содержит коррупции, но может побудить к ней. Итак, есть круг принципиальных стандартов на случаи проявлений неэтичное поведение.

В 1989 г. конгресс США учредил управление государственной этики как отдельное учреждение в системе исполнительной власти. Руководит им директор, которого назначает на 5 лет президент по совету сената и по согласованию с ним. Здесь работает 85 сотрудников. Управление государственной этики обеспечивает управление этической программой в исполнительной власти. Эта система является децентрализованной, каждое учреждение и отделения отвечают за выполнение собственных программ этики.

Управление регулярно проводит учебно-тренировочные программы для тех, кто занимается вопросами этики в отделениях и учреждениях, издает специальную газету и методические рекомендации по различным вопросам, проводит ежегодные конференции по вопросам этики. Для получения информации используется электронная техника.

Управление государственной этики занимается следующими вопросами:
предоставляет информацию о финансовых делах сотрудников, а общественности – финансовые дела президента, вице-президента США и чиновников высокого ранга. Лицо, которое требует раскрытия финансовых дел названных выше чиновников, не должно давать никакого обоснования своего требования. Управление занимается вопросами предоставления финансовой информации относительно чиновников низшего ранга исполнительной власти, если их работа связана с контрактами, административными субсидиями, выдачей лицензий и др.;
участвует в процессе проверки сотрудников, которых назначает на должности президент США;

принимает участие в законотворческой деятельности. Управление имеет полномочия издавать постановления о рассмотрении конфликтов интересов, стандартов поведения, предоставлении информации о финансовых дела сотрудников;
имеет полномочия требовать корректировать программы других учреждений по этическим вопросам, может рекомендовать принятие мер административного воздействия относительно конкретных работников;
в суде управление государственной этики представляет министерство юстиции.

В 1978 г. решением Конгресса США был создан пост генерального инспектора при государственных учреждениях и определены его полномочия:
выявлять и не допускать расточительства, мошенничества, злоупотреблений в государственных учреждениях;
повышать эффективность управления и хозяйствования;
проверять законность выполнения государственными учреждениями своих обязанностей.

При федеральном правительстве работают уже более 60 генеральных инспекторов. Генеральный инспектор получает плату от государственных учреждений. Однако он является относительно независимым, что обеспечивает отсутствие влияния и давления на него.

В Соединенных Штатах существуют гарантии защиты прав обличителя фактов неэтичного поведения или коррупции государственных служащих. Было создано бюро советника по специальным вопросам, главной задачей которого является защита прав работников государственных учреждений, которые публично заявляют о случаях обмана, расточительства и служебных злоупотреблений. В США публичное разоблачение махинаций на государственном уровне является общепризнанным и пользуется поддержкой государственных лидеров. Кроме того, Конгресс имеет возможность контролировать исполнительную власть через главное бюро финансового контроля.

Этические стандарты поведения работников федерального правительства кодифицированы в виде закона, а часть определяется указаниями, решением суда или администрации. Приведем некоторые из них:
«конфликт выгод» – работникам запрещено иметь прямые или косвенные финансовые выгоды, которые отвечают их официальным обязательством и задачам. Согласно этому стандарту работникам запрещается отдавать предпочтение семье, знакомым или партнерам в распределении работы, контрактов, информации;
сотрудники могут пользоваться государственной собственностью только для официально утвержденной деятельности, они должны защищать любую собственность, оборудование, которые им доверены. Например, недопустимо использование государственных конвертов, компьютеров, служебных машин с частной целью;
недопустимы злоупотребления при использовании служебной информации, которая может служить частной выгоде, или представление информации, которая не предназначена для широко круга;
работникам запрещено получать и требовать подарки, бесплатные услуги, кредиты и другие материальные ценности от лиц, которые имеют дело с агентством, или от тех, на бизнес которых могут повлиять официальные действия;
государственным служащим не разрешается иметь другую работу, что может приводить к конфликту выгод с официальными обязанностями в правительстве;
для бывших федеральных работников установлены ограничения, которые являются обязательными после завершения работы в государственном учреждении. Им не разрешается быть представителями других лиц относительно правительства по делам, которыми они занимались на правительственной службе. Кроме того, существует двухлетний срок запрета вмешиваться в дела, которые были служебными обязанностями работника за последний год его службы в правительстве.

Интересен опыт мероприятий, начатых в этой сфере правительством М.Тэтчер в Великобритании. Был установлен контроль над миграцией работников между государственной службой и коммерческими структурами, а также над «эффектом челноков», т.е. переходом бывших высших служащих государственного аппарата после их отставки в фирмы той самой сферы, которую они недавно курировали. Эти «эффекты» стимулируют коррупцию, утечки в сферу бизнеса государственных секретов, подрывают принцип равенства условий на конкурсах за получение государственных заказов. Сейчас бывший служащий в течение нескольких лет после отставки для подобных перемещений должен получить санкцию соответствующих органов.

Власть должна всегда чувствовать, что ее контролируют, – главный принцип деятельности чиновников. На лицо, которое выполняет службу для правительства, возлагается огромное общественное доверие, потому что эта служба дает широкие возможности для злоупотреблений. Приходя на государственную службу, работник делает сознательный выбор и соглашается на строгое ограничение как в публичной, так и в частной деятельности. Чем выше должность, тем больше ограничений.

Этика государственной службы тесно связана с социальной структурой конкретного общества и четко определяется ею. В этом, как правило, отражаются традиционные представления субъектов того или иного общества о статусе своего общества в целом, о преимуществе своей цивилизации и т.д. Вместе с тем, этика государственной службы представляет собой объединение универсальных правил, которые применяются во всем цивилизованном мире.

Этика государственно-служебных отношений в широком понимании представляет собой практически-воспитательную и регулируемую силу. Через критический анализ морального сознания участников этих отношений, которая реально функционирует, выявляется степень соответствия существующих правовых и нравственных взаимоотношений.

Проблема профессиональной этики государственного служащего связана с тем, что его деятельность должна отвечать не только положениям Конституции и действующего законодательства, но и моральным принципам и нормам. При этом этический кодекс, которым государственные служащие должны руководствоваться, не просто опирается на общепринятую мораль, но и конкретизирует ее требования в соответствии со спецификой служебной деятельности, неординарных обязанностей и полномочий, которые возлагаются на них. В этом и заключается сущность этики государственного служащего.

Моральные нормы являются универсальными нормами в регулировании общественных отношений, поэтому, безусловно, государственная служба неразрывно связана с нравственностью, этикой, моральным видом государственного служащего.

Этические требования к государственным служащим очень важны, так как они являются неотъемлемой частью программы социального управления, поэтому учет морально-психологического уровня развития общества влияет на выполнение управленческого решения, т.е. на эффективность государственной службы.

Моральные ценности и нормы, касающиеся государственной власти, ее институтов (государственной службы), представляют собой в совокупности этику государственного управления.

Этика государственного управления – это нормативная основа государственно-властной деятельности, что касается таких основных проблем управления: справедливое социальное устройство общества и государства, взаимные права и обязанности

руководителей и граждан, фундаментальные права человека и гражданина, разумное соотношение свободы, равенства и справедливости.

Проблему соотношения этики и управления впервые поставил Н.Макиавелли. Он разработал особое политическое искусство создания твердой государственной власти любыми средствами, не взирая ни на какие моральные принципы: «цель оправдывает средства». Однако в управлении обществом центральное место занимает человек, поэтому нельзя игнорировать то, что можно обозначить понятием «человеческий измерение».

Функционирование современного государственного аппарата невозможно представить без рационально разработанных, твердо установленных и обязательных формальных правил, без строгой профессионализации механизма управления. Инструментом и одновременно результатом такой профессионализации, в частности, стали государственные служащие, деятельность которых основывается на принципах профессиональной компетентности, иерархии и специализации функций. В данном контексте, естественно, возникает вопрос о соотношении профессионализма и нравственности.

Государственный служащий в своей деятельности сталкивается с проблемой соотношения справедливости и эффективности, свободы и равенства.

Весь мировой опыт дает достаточно примеров того, что эффективное функционирование любых сфер жизнедеятельности требует конкуренции. Вместе с тем, любая общественно-политическая система, любой режим не могут долгое время существовать без легитимизации, которая, в свою очередь, не может существовать хотя бы без видимого соблюдения элементарных норм справедливости.

В основе права лежит нравственность. А так как государственная служба функционирует на основе норм права, то и профессиональная деятельность государственного служащего, безусловно, основывается на моральных нормах.

Таким образом, можно сказать, что государственная служба как культурный институт – это такой уровень развития системы государственной службы, в котором компетентность, профессионализм, моральные принципы государственных служащих должны воплощать этот уровень, создавать условия для ее эффективного влияния на реальную жизнь граждан.

Список использованной литературы

1. Борзых В.В. Моральная прогностика: методология, способы, проблемы. – М., 2006.
2. Орлов Б.В, Эйнгорн Н.К. Духовные ценности: проблема отчуждения. – Свердловск, 2003.
3. Политическая этика: социокультурный контекст. – Тюмень, 2004.
4. Экономика и общественная среда: неосознанное взаимовлияние /Под ред. О.Т.Богомолова. – М., 2008.

Г.С.Байтерекова
и.о. доцента,
ИНОО Кыргызского экономического университета

ВЛИЯНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ МИГРАЦИИ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ И ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

In article viewed by influence of international migration to social policy and government regulation migration process of Kyrgyz Republic

"Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе место жительства в пределах каждого государства. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну", так гласит Всеобщая декларация прав человека[1]. Однако осуществить это право не всегда возможно, и сам этот процесс может глубоко повлиять на экономические, политические, социальные и культурно-духовные дела как страны выбывания, так и страны прибывания мигрантов, что требует вмешательства и правового регулирования со стороны государства.

Конституция Кыргызской Республики создала прочную базу для осуществления государственной деятельности. Это относится в равной степени как к политической, экономической, так и к социально-культурной сферам. Кыргызская Республика в соответствии с Конституцией строит свои отношения с другими странами на основе равенства, невмешательства во внутренние дела, нерушимости границ и территориальной целостности государств, взаимного отказа от применения силы и решения возникающих споров мирным путем, взаимовыгодного сотрудничества, равенства народов, всемерной защиты прав и свобод граждан.

Демократическая сущность Конституции КР проявляется в том, что на первое место ставится защита прав и свобод человека и гражданина, его интересов. Эта особенность Конституции КР проходит через весь текст, и чтобы убедиться в этом, достаточно рассмотреть проблемы, связанные с государственно-правовым регулированием миграционных процессов.

Современные миграционные процессы характеризуются все возрастающими объемами людских перемещений, тесным образом связанных с расширением экономических связей между различными странами, развивающихся на основе рыночных отношений и обеспечивающих свободу выбора места и сферы приложения труда. Миграционные процессы – это естественная, зачастую необходимая часть человеческой жизни. В них всегда заложен некий позитивный смысл, означающий возможность поиска более предпочтительных жизненных условий, переезда туда, где лучше. Это одна из основных закономерностей общественного развития, предполагающая возможность активного территориального перемещения населения.

Однако потенциальная выгода от миграции может отсутствовать или перекрываться правовыми, экономическими, социальными и гуманитарными проблемами, если перемещения населения происходят бесконтрольно. Так, нерегулируемая эмиграция может лишить посылающие страны профессиональных и высококвалифицированных специалистов, необходимых для собственного экономического развития. Особенно остро потеря человеческого капитала ощущается при интенсивной миграции отдельных

[1] Всеобщая декларация прав человека. – С. 142.

категорий работников, обусловливающей дефицит специалистов определенных профессий. Миграционные притоки-оттоки способны на одних территориях вызвать межэтнические и межнациональные конфликты. Неконтролируемая миграция населения может создавать значительные проблемы и в принимающих странах. Большой приток иностранных рабочих способен вызвать социальную напряженность в обществе, поскольку местное население зачастую воспринимает этот приток в качестве вызова своим экономическим и национальным интересам.

Решение указанных проблем в определенной мере осуществимо на основе реализации *механизмов регулирования миграционных процессов*, представляющих собой воздействие **двух факторов**, во-первых, экономических, обусловливающих миграционные перемещения населения, во-вторых, систему мер, предпринимаемых со стороны государства. Следует отметить, что в реализации миграционных перемещений населения основную регулирующую роль выполняют объективные процессы, развивающиеся в обществе. Сложившиеся социально-экономические условия в данном случае выступают в качестве важнейшего фактора формирования потребностей людей в достижении определенных жизненных стандартов. Люди стремятся изменить место своего жительства прежде всего потому, что им приходится искать более предпочтительные жизненные условия – по занятости, доходам, правовой защищенности, социальному обеспечению и пр.

Вторая сторона воздействия на реализацию миграционных процессов – это система мер регулирования, предпринимаемых со стороны государства. С учетом процессов развития экономики, социальной сферы, потребностей населения государство должно стремиться направить миграционные процессы по тем руслам, которые наиболее выгодны для развития нашей страны, нашего общества. При этом следует иметь в виду, что система регулирующих мер может быть направлена как на сокращение миграционного оттока населения, так и на стимулирование трудовых перемещений в случае отсутствия достаточных условий для обеспечения людей работой, заработками и прочими необходимыми жизненными условиями. Задача Кыргызской Республики в данном случае заключается в создании организационно-правовых условий, обеспечивающих возможность людей перемещаться, получить работу в новых странах, в новых регионах с меньшими затратами, как материальными, так и моральными.

Выработка механизмов регулирования современных миграционных процессов требует со стороны государства действий, основанных на знании, как общих закономерностей, так и специфических особенностей и проблем постсоветской миграции, обусловленных изменившимися правовыми, экономическими, социальными и политическими условиями. Выход на эффективную миграционную политику должен быть предопределен тщательным анализом региональной и этнической специфики миграционных стимулов к территориальному перемещению населения, учетом всего комплекса факторов, их обусловливающих. Миграционная политика, применимая к условиям формирующихся рыночных отношений, должна быть комплексной, то есть охватывать все сферы жизнедеятельности различных социально-демографических и этнических групп населения.

Важность реализации миграционной политики государства, основанной на трезвой оценке ситуации, осознании необходимости разработки долгосрочных прогнозов и выработки стратегических приоритетов в решении поставленной цели обусловлена кризисным состоянием всех сфер социально-экономического развития республики.

Сложившаяся ситуация в области развития миграционных процессов в Кыргызстане требует выработки приоритетов в формировании механизмов их регулирования, обеспечения экономических рычагов управления миграционной политикой. Развитие

упреждающей функции миграционной политики становится важнейшим направлением ее совершенствования и в перспективе.

Миграционная политика Кыргызстана должна представлять собой неотъемлемую часть общей внешней и внутренней стратегии социально-экономического развития государства. При этом эффективным средством стабилизации миграционных процессов в республике выступает действенность целого ряда заключенных межгосударственных и межправительственных соглашений в сфере трудовой, вынужденной, нелегальной и прочих форм миграции. Эйфория по поводу обретения национального суверенитета, беспорядочные, не подкрепленные объективным анализом ситуации попытки решения проблемы постепенно начинают уступать место процессам формирования законодательной, нормативно-правовой базы, способной обеспечить реализацию механизмов регулирования миграционных процессов на основе экономического взаимодействия стран, входящих во вновь создаваемые интеграционные объединения.

Под формой государственного регулирования понимается часть единой государственной деятельности, направленной на достижение конкретной цели с применением наряду с обычными и специфических для этой цели способов или методов действия [2].

Для Кыргызстана миграционный процесс в последние три года трансформировался в обширную и практически неуправляемую «волну». Согласно официальным данным за 2007 год из страны выбыло 54,6 тыс.человек, в 2008 году около сорока тысяч человек покинули родную землю. И поток постоянно растет. Так, в 2009 году уже выехало около 20 тысяч граждан Кыргызстана. Всего за период с 1990 по 2009 год Кыргызстан покинуло около 550 тысяч человек. Данные показатели могут быть расценены уже не как миграция, а как «эвакуация» населения. Отток трудоспособных граждан из Кыргызстана – прямая угроза национальной безопасности страны. В условиях отсутствия должного законодательства, включая обеспечение элементарной безопасности трудовому мигранту, этот процесс сопровождается множеством проблем.

И если в данной ситуации одна страна получает дополнительный источник решения экономических и демографических проблем, то другой остается лишь сожалеть об опустевших приграничных территориях, уменьшении численности активных граждан трудоспособного возраста, оттоке из страны квалифицированных специалистов. В результате миграции Кыргызская Республика становится «донором» мигрантов, теряет наиболее деятельную часть населения: квалифицированных специалистов, молодежь, частных предпринимателей, бизнесменов – вследствие «утечки мозгов» и «утечки рук», что приводит к усилению социально-экономических проблем. Опасность заключается в том, что процесс сезонной миграции перетекает в процесс постоянной миграции, так как трудовые мигранты зачастую имеют своей целью остаться за рубежом на постоянное место жительства.

«Исследования, ежегодно проводимые Министерством труда, занятости и миграции КР, показали, что в республике среди трудового активного населения 483 тысячи безработных, это практически 17,5 % от всего трудового активного населения, очень высокий процент. Естественно, эти люди должны где-то работать, как-то зарабатывать и кормить семьи, и им приходится выезжать за рубеж»[3]. В настоящий момент в России находится около 300 тысяч кыргызстанцев и до 80 тысяч – в Казахстане. Существует серьезная опасность, что этот миллион человек из пятимиллионного с небольшим населения нашей страны навсегда останется в этих странах. Если поток не уменьшится,

---

[2] Алехин А П., Козлов Ю.М. Административное право РФ. – М., 1995. – С. 78- 92.

[3] Министерство труда, занятости и миграции КР, отчет по итогам деятельности за 2009 г.

через 10-15 лет в Кыргызстане будет серьезный кризис трудовых ресурсов. Уже сейчас, несмотря на высокую безработицу, многие секторы экономики страны начинают испытывать дефицит профессионалов, остро ощущается нехватка кадров в энергетике, нужны учителя и медицинские работники.

Официальная статистика гласит, что 90 % выезжающих на заработки за рубеж – граждане в возрасте от 19 до 45 лет. Из них примерно около 50 % имеют дипломы о высшем образовании, но лишь единицы трудоустраиваются по специальности. Проблема есть еще и в том, что отток преимущественно идет с юга республики, там идет практическое опустение приграничных районов, что компенсируется заселением данных районов гражданами сопредельных государств, и, следовательно, есть угроза потери части государственной территории.

По результатам анализа, подготовленного Комитетом по правам человека КР, к 2007 г. в поисках работы оставило Кыргызстан около 700 тысяч человек. По оценке экспертов Ассамблеи народов Кыргызстана, на Урале и в Сибири временно трудится около 400 тысяч кыргызстанцев. По данным Международной Организации Труда, общее число трудовых мигрантов, покинувших Кыргызстан, составляет 550 тысяч человек. Всего трудоспособного населения у нас около 2,5 миллиона человек, из них только 1,8 миллиона трудятся здесь. Трудовая миграция у нас стала красноречивым показателем как экономического состояния страны, так и социальной защищенности граждан.

Причины резкого оттока населения

Предельной нормой внешней миграции в мире считается, когда за рубеж уезжает в поисках работы и лучшей доли не более 10-15 % населения. В Кыргызстане эта цифра уже перевалила за 25 % – считают специалисты. Особенно значительный отток в последние годы наблюдается в малых городах. Причины тому – и низкий уровень жизни, и низкий уровень заработной платы. Средний уровень заработной платы не соответствует прожиточному минимуму кыргызстанца. Средняя зарплата в городе около $60 (2300 сомов), а в селе и того меньше. А уровень бедности в нашей стране превышает 70 %.

Причины резкого оттока населения порождены и системными проблемами в государственном управлении. В немалой степени в этом повинна коррупция, высокий уровень которой, в конечном счете, приводит к деградации экономики. Ряд аналитиков объясняет накрывшую республику миграционную волну не только отсутствием работы и политической стабильности, но и преференциями, которые были предоставлены российской стороной для трудовых переселенцев из Кыргызстана.

Поток людей, желающих выехать в Россию, действительно высок, но винить в этом российскую сторону неверно. Желающие выехать, наоборот, жалуются на множество препятствий и видят преграду для своего выезда в несовершенстве процесса миграции КР.

Последнее является аргументом в пользу того, что России выгодно наличие трудовых мигрантов, где сегодня наблюдается демографический кризис, а экономика развивается, стране нужны рабочие руки, поэтому мигранты, том числе и трудовые, нужны. Тем более предпочтительны мигранты из Кыргызстана ввиду их более легкой ассимиляции благодаря свободному владению русским языком, схожей культурой, наличием исторического опыта проживания в одном государстве. Поэтому Москва все более охотно привлекает мигрантов, чтобы покрыть недостаток на рынке труда, особенно низкооплачиваемого и неквалифицированного. Поправки, внесенные в законодательство, выгодны еще и тем, что усиливают политическое влияние России в нашей стране.

Государственные чиновники видят в процессе миграции только *позитивную* сторону, а именно то, что трудовые мигранты приносят ощутимую пользу Кыргызстану. Работающие за рубежом кыргызстанцы ежегодно переводят на родину 400 миллионов[4] долларов в год. За сотнями миллионов валютной наличности можно увидеть поддержку не просто родственников, а уже целых городов и сел, которые выживают исключительно благодаря занятости своих родных в Москве, Екатеринбурге, Тюмени, Новосибирске, Красноярске и десятках других городов России. Такой приток средств сопоставим с годовым бюджетом республики. Трудовая миграция позволяет снизить социальную напряженность на отечественном рынке труда, оказывает большое воздействие и производит хороший экономический эффект. Так, в 2006 году денег пришло почти $527 млн, в 2007 – около $752 млн, в 2008 – около $1165 млн.

Но стоит ли рассматривать в связи с этим миграционную ситуацию только как положительный фактор? Нет, это совершенно ненормальное положение, когда за границей находится едва ли не четверть взрослого населения страны. Они выключены из политической жизни и практически лишены гражданских прав: они не могут участвовать в выборах, оказать влияние через общественное взаимодействие на обстановку в стране. Кроме того, на территории чужого государства трудовые мигранты сталкиваются с большими трудностями, такими как: незащищенность, отсутствие гражданских прав и свобод; обман со стороны работодателей; отсутствие возможности легально зарегистрироваться (до недавнего времени получить российский паспорт было легче, чем зарегистрироваться как трудовой мигрант); предвзятое отношение местных органов власти и населения, тяжелые условия труда и несправедливая система оплаты труда; отсутствие жилья.

Государство видит свою функцию не в ограничении миграции, а в его упорядочении и регулировании. Министерство труда, занятости и миграции КР пытается защитить своих сограждан, легализовать процесс с тем, чтобы наши граждане, работая за рубежом, имели трудовые контракты, были зарегистрированы в местных органах правопорядка и имели возможность получать заработанные деньги законно, при этом были защищены в своих правах и свободах, имели нормальные условия для жизни.

Недавно Госдумой России принято два закона об упрощении процедуры регистрации трудовых мигрантов, которые значительно облегчат легализацию приезжим. А в настоящее время, к сожалению, согласно данным Министерства труда, занятости Кыргызской Республики, только порядка 7,5 % трудовых мигрантов из нашей страны официально зарегистрированы, остальные работают нелегально. И огромные очереди в посольство РФ в Кыргызстане и в отделы ФМС в России не уменьшаются.

Кыргызстан находится в сложнейшем положении, с потоком трудовых мигрантов республика теряет не только рабочую силу, но и трудоспособное население, что в конечном итоге сводит на нет усилия по восстановлению утраченного экономического потенциала.

Нужен комплексный подход, потому что трудовая миграция, и вообще внешняя миграция – это широкое явление, которое вызывается социально-экономическими, политическими, правовыми причинами, здесь необходима целенаправленная работа по созданию рабочих мест в депрессивных регионах.

Жесткие запретительные меры не приемлемы, но очевидным является необходимость принятия Правительством КР немедленных мер для того, чтобы трудовые мигранты не теряли тесной связи с родиной. А именно: поддерживать кыргызские общины и диаспоры за рубежом, проводить курултаи и культурные мероприятия, пропагандирующие любовь

[4] Журнал Реформа 5/2009. – С. 45.

к родине. Необходимы действенные механизмы привлечения выехавших людей на родину. Для их возвращения нужно в первую очередь развивать социально-экономические сферы. Конечно, желательно создавать рабочие места и развивать индустрию и науку.

Зачастую рабочие места есть, но нет интереса к ним со стороны молодежи. Поэтому следует изменить отношение молодежи к государству, воспитывать в них чувство ответственности за свой народ и свою страну. Это должно стать отдельным пунктом национальной идеологии государства, отсутствие которой чревато вытеснением чувства патриотизма западными индивидуалистскими ценностями, и желательно повысить уровень жизни и среднюю заработную плату.

Должны быть созданы условия для возвращения трудовых мигрантов в виде создания преференций, преимуществ при создании малого и среднего бизнеса на те средства, которые они зарабатывают за рубежом, а также в виде физической, юридической и моральной поддержки наших граждан, работающих за рубежом. Только призывы к патриотизму не помогут, потому что экономика и жизнь диктуют свои условия.

Следует создать стратегию управления как внешними, так и внутренними миграционными процессами в стране. В Кыргызстане разработана специальная Программа по регулированию миграционных процессов 2009-2010 годы, которая уже согласована и сейчас направлена в Правительство на утверждение. Но это только первый шаг, программа охватывает только три года, и хотя признает угрожающе масштабы миграции, не рассматривает ее как прямую угрозу для демографии. В то время как отток граждан растет, и за первые месяцы 2009 года КР покинуло 550 тысяч человек. Нужна матрица мер, начиная от поддержания уже существующего уровня развития рынка труда и законодательных мер по увеличению заработной платы и пенсии до оснащения всех 23 пунктов перехода границ необходимым оборудованием для создания элементарной системы учета выезжающих мигрантов.

Демографические процессы обладают большой силой инерции, поэтому судьбы кыргызстанцев и решения проблем, связанных с миграцией, определяются уже на современном историческом этапе. Наше государство столкнулось с необходимостью реанимирования экономики, и для построения устойчивого рыночного хозяйства необходимы новые люди, кадры, население - это одно из главных богатств Кыргызстана, и наша задача сохранить его.

Список использованной литературы

1. Кумсков Г.В. Закономерности и особенности развития миграционных процессов Кыргызстана на современном этапе. – Бишкек, 2002.
2. Чернова Е.П. Демократизм механизма регулирования рынка труда // Проблемы рыночных отношений в Кыргызстане. – Бишкек: КРСУ, 2000.
3. Всеобщая декларация прав человека, принята Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г., 10 декабря.
4. Отчет по итогам деятельности Министерства труда, занятости и миграции КР на 2010 год. – Бишкек, 2010.

Н.А.Алымкулов
канд. ист. наук, доцент,
ИИМОП Кыргызского национального университета им. Ж. Баласагына

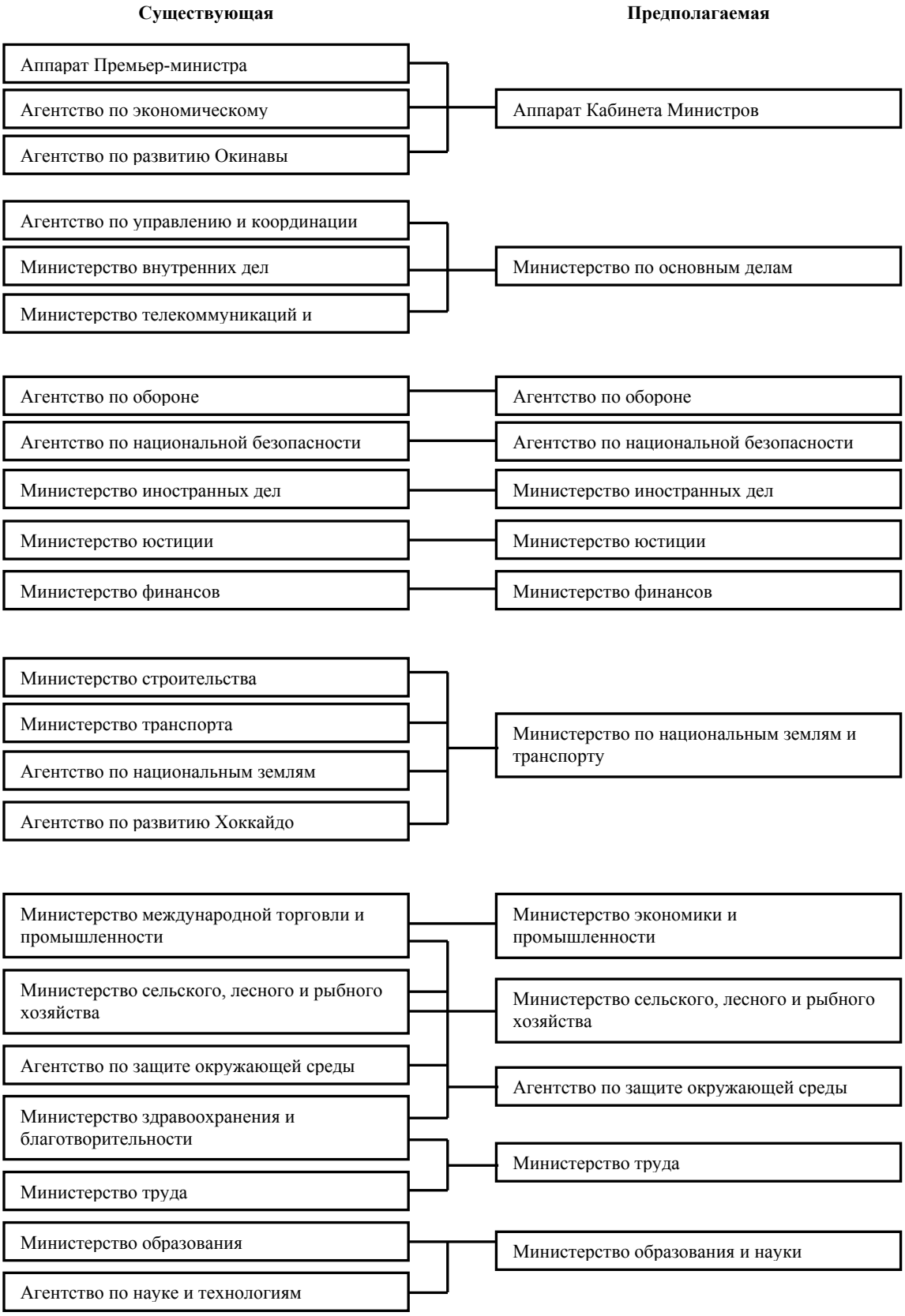
АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ В ЯПОНИИ И КЫРГЫЗСТАНЕ: СХОДСТВО И РАЗЛИЧИЕ

The article is devoted to the administrative reform in postwar Japan and its implementation possibility in Kyrgyzstan.

Как известно, государственные управленческие структуры Японии по эффективности являются одним из лучших в мире. Но, тем не менее, с 2001 г. в этой стране было решено реорганизовать структуру Правительства: существующие 22 министерства и агентства должны быть интегрированы в один Аппарат Кабинета и 12 министерств, что позволит сделать деятельность Правительства еще более эффективным и прозрачным в XXI веке (схему реорганизации структуры Правительства до 2010 г. см. на следующей странице). Прежде всего, предполагалось к 2010 г. сократить госаппарат на 25 % и через реформу предполагается расширить функции премьера в части проявления законодательной инициативы, что снизит значимость бюрократии и повысит роль политиков. Другая важная черта предполагаемой реформы – использование в госаппарате методов и стиля работы частного сектора, а также привлечение предпринимателей в качестве советников по вопросам экономики и финансов.

Вся политика центральных властных структур разрабатывалась, осуществлялась и контролировалась административно-управленческим аппаратом. Для достижения эффективной работы вышеуказанных структур в послевоенной Японии была осуществлена шесть раз (последняя в 2001 г.) административно-финансовая реформа (АФР). Первый раз подобную реформу осуществили сразу после окончания второй мировой войны (реорганизация аппарата), затем после восстановления суверенитета в 1952 г., в результате чего были ликвидированы или реорганизованы многочисленные административные органы, связанные с политикой хозяйственного восстановления и экономической стабилизацией, было завершено формирование системы государственных корпораций, упрощен административный аппарат. Тогда в качестве совещательного органа при Управлении по делам администрации был учрежден Консультативный совет по административным вопросам, который периодически анализировал ситуацию в данной сфере.

С 1968 г. Правительство Японии проводило достаточно жесткую и настойчивую линию по сокращению управленческого аппарата, несмотря на неоднократные смены Кабинета министров (КМ). Координатором этой программы кадровых сокращений выступило Административно-контрольное управление (АКУ), которое ставило перед ведомствами конкретные задачи, устанавливая определенного рода «потолки» численности на текущем этапе. Помимо АКУ координированием программы сокращений занимались также Министерство финансов (планирование бюджета, фонда зарплаты госслужащих), а также Совет по кадрам (общая координация процесса сокращений). Межведомственный доклад по реализации программы сокращений ежегодно в начале сентября заслушивался на заседании Кабинета. В результате реализации поэтапного плана сокращений 1986 г.



численность госслужащих уменьшилась по сравнению с начальным этапом плана на пять процентов /1/.

Для Японии на государственной службе характерна система «пожизненного найма», предполагающая длительную (до ухода на пенсию) службу работающего по найму в одной и той же организации. При этом должность и размер вознаграждения служащего ставятся в зависимость от непрерывного стажа работы. В системе «пожизненного найма» отсутствуют межведомственные перемещения чиновников при частых (раз в два–три года) перемещениях чиновников внутри его ведомства.

Другой важной особенностью японской службы следует считать дух элитаризма, традиционную почитаемость чиновничества. В то время когда ЛДПЯ господствовала на политическом небосклоне Японии, сложилась практика, когда существовал строгий контроль за персональным перемещением кадров в административном аппарате. Лица, не имеющие связи с ЛДПЯ, не имели реальных шансов подняться выше уровня начальника департамента.

Лучшие бюрократы в количестве 20-30 человек из центрального административного аппарата ежегодно пополняют различные министерства страны.

Отличающим фактором от некоторых стран, где при смене главы государства и Правительства (например, в США) сменялось около 80 % высшего эшелона администрации, в Японии, как в Великобритании и Франции, кадры ведомств центрального административного аппарата продолжали работать в обычном режиме.

Государственный аппарат Японии во второй половине 80-х гг. (исключая военнослужащих) составлял лишь примерно 40 % аналогичной цифры в Великобритании и 50 % – в ФРГ, или составлял всего 10 % от общего числа занятых (тогда как в Великобритании – 24 %, в США – 21 %) /2/. Это во-первых. Во-вторых, правительственные расходы на японских чиновников были также значительно ниже (10 %) по сравнению с 18 % в США и 20 % в Великобритании /3/.

В этом отношении любопытные данные были опубликованы в журнале «Ньюсуик»/4/.

Страны	Общая численность госслужащих (млн человек)	Общая численность рабочей силы (млн человек)	Их соотношение
Япония	4,6	62	1: 13,4
Франция	2,2	24	1: 10,9
США	17,7	124	1: 7,0
КНР	101	546	1: 5,4
Аргентина	2,2	9	1: 4,0

Как видно из таблицы, наиболее благополучными в вышеуказанном отношении являлись Япония и Франция. В Стране Восходящего Солнца, например, общая численность рабочей силы в конце 80-х гг. составляла 62 млн человек, а число госслужащих (в центре и на местах) – 4,6 млн, то есть на тринадцать работающих приходился один государственный служащий.

Другие любопытные цифры в виде диаграммы за 1989 г. приводилось на страницах мюнхенской газеты «Зюддойче цайтунг»/5/.

Эти цифры говорят о том, что из каждых трудоустроенных 100 шведов 33 являлись госслужащими, что 5,5 раза больше, чем в Японии, в Дании соответственно 4,8, во Франции – 3,8, в Великобритании – 3,6, в ФРГ – 2,6, в Италии – 2,5 раза и т.д.

Японская бюрократия в послевоенный период продемонстрировала фантастическую способность высшей степени эффективно решать стоящие перед страной экономические и политические задачи. При этом чиновничий аппарат проявлял высокую компетентность, толерантность, учитывая интересы возможных конфликтующих сторон, опираясь на традиционный для страны высокий престиж государства.

Именно отменная бюрократия Японии и объединенное общей идеей государственное чиновничество сыграли огромную роль в успехах экономики страны. По мнению многих ученых, заслуга управленцев, например, в экономических достижениях японского государства столь же велика, как и заслуга предпринимателей.

Японское чиновничество отличалось компактностью как в абсолютном, так и относительном плане, организаторскими способностями. Так, например, в отличие от американо-европейского стандарта, премьер-министр Японии имел немногочисленный штат, и он никогда не вмешивался во внутренние дела своих министерств.

Поэтому в свое время французская газета «Монд» дала очень лестную характеристику деятельности японских управленцев: «Япония может импортировать все, что ей нужно, за исключением одного: чиновников, ибо более эффективных, умелых и преданных служащих, чем японские, нет больше нигде в мире»/6/.

Конечно, как и в любой другой стране, госструктура Страны Восходящего Солнца была подвержена бюрократизации и коррумпированности, о чем свидетельствуют следующие данные результатов среди 43 государств, исследованных Мировым экономическим форумом в начале 90-х гг. XX века /7/.

Рейтинг стран по степени бюрократизации и коррумпированности государственного аппарата в начале 90-х гг. XX столетия.					
по степени бюрократизации			по степени коррумпированности		
1.	Великобритания	5,02	1.	Канада	8,67
2.	Япония	3,19	2.	Великобритания	8,16
3.	США	4,72	3.	ФРГ	7,62
4.	ФРГ	4,04	4.	США	7,21
5.	Канада	3,74	5.	Франция	6,88
6.	Франция	3,62	6.	Япония	3,78
7.	Италия	1,39	7.	Италия	1,81
8.	Россия	1,36		……..	….
				Россия	0,98

Как видно из таблицы, среди развитых индустриальных стран по степени бюрократизации Япония занимала второе место после Великобритании, далеко опережая Италию, Францию, Канаду, ФРГ и США. Правда, этот показатель выглядел более скромно по сравнению с другими государствами: среди 43 исследованных стран Страна Восходящего Солнца занимала скромное 29-е место, тогда как Великобритания – 10-е, США – 11-е, ФРГ – 16-е, Канада – 19-е, Франция – 21-е и Италия – 40-е место.

В этом отношении самыми благополучными оказались Гонконг (7,36), Сингапур (7,13), Новая Зеландия (7,06), Дания (6,33) и т.д. К неблагополучным странам относились Китай, Греция, Россия, Филиппины и т.д.

Что касается степени коррумпированности, то Япония занимала скромное 23-е место после Канады, Великобритании, ФРГ и т.д. На начало 90-х гг. менее коррумпированными оказались Новая Зеландия, Дания, Сингапур, Швеция и т.д., а список замыкали Россия, Венесуэла, Филиппины, Бразилия и т.д.

В 1988 г. газета «Мастер-Маркетинг» опубликовало статью, посвященную проблеме коррумпированности в мире в начале 90-х гг. Были взяты рейтинги 52 стран, где была указана, в том числе, и неподкупность чиновников. В этом рейтинге Япония заняла 21-е место, пропустив вперед такие развитые страны, как Канада, ФРГ, Великобритания, США, Франция, опередив только Италию (30-е место). По прежнему самыми благополучными в смысле неподкупности чиновников оставались Дания, Финляндия, Швеция, Новая Зеландия и т.д. Список замыкали, занимая 49-52-е места, СССР/Россия, Колумбия, Боливия и Нигерия /8/.

Что касается Кыргызстана, то ей предстоит еще осуществить серьезные реформы по повышению эффективности государственного управления, и опыт послевоенных административных реформ Японии может стать примером в этом начинании.

Список использованной литературы

1. Стрельцов Д.В. Система государственного управления Японии в послевоенный период. – М., 2002. – С.76-77
2. Макаров А. Японская бюрократия: позитивный опыт //Проблемы Дальнего Востока. – 1991. – № 2. – С.221; Коно Т. Стратегия и структура японских предприятий /Пер. с англ. – М., 1987. – С.42.
3. Коно Т. Стратегия и структура японских предприятий /Пер. с англ. – М., 1987. – С.42.
4. См.: Сколько нужно служащих? //Правда. – 1990. – 5 июня.
5. За рубежом. – 1989. – № 49. – С.4.
6. Цит. по: Цветов В.В. Пятнадцатый камень сада Рёандзи. – Изд. 3-е, доп. – М., 1991. – С.258.
7. Андрианов В. Государственное управление: мировой опыт и российские реалии //Общество и экономика. – 2001. – № 11-12. – С.121-122,126.
8. Бизнес и работа. Коррумпированные страны //Мастер-Маркетинг. – 1998. – 3 ноября.

М.С.Егиналиев
канд. полит. наук,
Академия управления при Президенте Кыргызской Республики

РОЛЬ ПОЛИТИЧЕСКОГО МЕНЕДЖМЕНТА В РЕФОРМИРОВАНИИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ КЫРГЫЗСТАНА

Article is devoted questions of formation and development of political management in Kyrgyzstan, its role in reforming of political system of republic in the conditions of democratization and change of a parity of forces between the state administration and activization of a civil society. Based the thesis about necessity of wider introduction of the disciplines reflecting politico-technological aspects of specialization in curricula of the magistrate program «Political management» for Academy of management under the President of the Kirghiz Republic.

На сегодняшний день проблематика политического менеджмента находит все более широкое развитие и актуальность в нашем обществе. Модернизация политической системы Кыргызстана объективно ведет к усилению роли гражданского общества, пересмотру баланса сил между государством и гражданским сектором. В этих условиях сокращаются возможности применения легитимного насилия, влияния на людей путем принуждения к исполнению принятых управляющих решений.

Последние события в Кыргызстане подтверждают это утверждение.

Возрастает роль политического менеджмента как одного из видов управленческих отношений в политике, позволяющего решать такие задачи, как укрепление авторитета государственного или политического деятеля, создания благоприятных условий для деятельности государственного учреждения или политической партии путем конструирования в массовом сознании их привлекательного образа, формирование электоральных предпочтений населения, создание политических союзов и блоков, оказание влияния на противников в политических конфликтах и т.д. Значимость перечисленных задач не вызывает сомнения.

Издавна перед правителями вставали задачи повышения влияния на общество, в то время как представители высших сословий искали способы воздействовать на самих правителей. Так были заложены основы политического менеджмента. Его развитию в современных условиях предшествуют следующие шесть процессов, которые, по нашему мнению, широко распространены в нашей кыргызстанской действительности:
1) изменение роли масс в политической жизни, состоящее в неподчинении общества аристократическим меньшинствам. Суть этого процесса сформулировал известный испанский философ Х. Ортега-и-Гассет, приверженец концепции «массового общества». Для сдерживания его разрушительных сил от прямого воздействия на массы держатели власти перешли к более скрытым методам влияния;
2) утверждение в массовом сознании ценностей либерализма – процесс формирования свободы личности, идеологического и политического плюрализма, толерантности, равенства перед законом, недопустимости вмешательства со стороны государства в личную жизнь и т.д. В данном случае к методам косвенного воздействия на массы политические деятели прибегали все чаще, стараясь не противоречить общественным ценностям;
3) демократизация общества – процесс, представляющий собой утверждение принципа разделения властей, выборности государственных органов, многопартийности, приоритетности прав человека по отношению к правам государства. Поэтому

ограниченные в своих действиях законодательством, государственные и политические лица стали применять принципы политического менеджмента для формирования авторитета в обществе и продвижения своих программ;
4) введение всеобщего избирательного права – процесс создания особых технологий и методов влияния на массы (особенно в период избирательной кампании), способных воздействовать на выбор в пользу того или иного кандидата, при этом граждане не должны замечать давления, оказываемого на них со стороны;
5) превращение политических партий и общественных организаций в самостоятельные субъекты, стремящиеся играть активную роль в сфере политики. Политический менеджмент стал для них единственным методом управленческого влияния на общество, поскольку в отличие от государства они не имеют права на создание общеобязательных норм и на использование методов легитимного насилия;
6) развитие электронных средств массовой коммуникации – процесс, благодаря которому значительно расширились возможности воздействия на общество: не только информировать людей, но и убеждать их.[1]

С конца XX в. наблюдается возрастание интереса к политическому менеджменту. Необходимость воздействия на общество в условиях законности и незыблемости прав и свобод человека предполагает внедрение и активное применение новых методов повышения эффективности управления. Эти методы призваны исключить прямое насилие и принуждение, а значит, определяют и важность роли политического менеджмента в структурах власти.

Возрастание значения политического менеджмента в современном мире способствует его профессионализации и дифференциации как области деятельности. Появляются специалисты по решению различных задач политико-технологического управления, а возможности применения самого политического менеджмента в политике и обществе значительно расширяются. Все это способствует выделению *различных видов политического менеджмента.*

- *Политический имиджмейкинг* – создание образа, имиджа государственного, политического деятеля, обеспечивающего интерес и поддержку общественности. Это старейший вид политического менеджмента.
- *Корпоративный политический имиджмейкинг* – формирование в сознании общества узнаваемого положительного образа государственного учреждения, политической партии или общественного движения.
- *Электоральный менеджмент* – организация и проведение предвыборных кампаний. Интерес политических деятелей к электоральному менеджменту не ослабевает, так как выборы в государственные органы проходят в демократических государствах систематически и при жесткой конкуренции.
- *Политический брендинг* – закрепление в сознании людей узнаваемых символов, марок, значений, образов, способных согласно целям субъекта политико-технологического управления организовывать, объединять общество или, наоборот, разделять его на конкурирующие команды. Роль политического брендинга заключается в формировании политической, социальной идентичности.
- *Технологии политических союзов* как деятельность, направленная на вовлечение в решение поставленных политической группой задач союзников и оппонентов.
- *Методика регулирования и разрешения политических конфликтов*, состоящая в поиске способов и средств уменьшения политической напряженности и политического противостояния в массах, что требует особых умений и навыков.
- *Технологии лоббизма*, оказывающие существенное влияние на государственных должностных лиц, принимающих управленческие решения.

[1] Клочкова М.С. Краткий курс по политическому менеджменту. – М., 2009. – С. 9-10.

- *Политический PR* – поддержка и информационное обеспечение избирательных политических кампаний.[2]

Ранее в политике для обозначения деятельности, связанной с информационным влиянием на людей, использовался термин «пропаганда», который со временем приобрел негативный оттенок, так как влияние на общественность всегда происходило не только в форме открытого убеждения, демонстрации преимуществ пропагандируемой политической позиции, но и с использованием скрытой манипуляции общественным сознанием. Сегодня все корректные и этические формы ведения политической информационной кампании – это PR, а технологии манипулирования мнением масс – политическая пропаганда.

Кроме того, политический менеджмент подразумевает спичрайтинг, или написание текстов и сценариев для докладов политика, анализ политических кампаний, политическую рекламу, организацию и проведение политических массовых мероприятий. Эти методы обеспечивают политический вес отдельного лица или группы, участвующей в борьбе за продвижение своих идей и программ, способствуют созданию образа политических деятелей и действенности управления в политике.

Особенность политического менеджмента состоит в его внутренней профессиональной диверсификации. Для решения задач в рамках каждого вида политического менеджмента необходимы усилия специалистов в различных сферах деятельности. Так, в создании имиджа политического деятеля принимают участие ученые-аналитики, психологи, социологии, политологи, организаторы публичных акций, рекламисты, спичрайтеры, визажисты и др. Такое функциональное разделение свойственно всем видам политического менеджмента. Основным результатом дифференциации труда является появление специалистов с соответствующими знаниями и навыками, выполняющих узкие функциональные обязанности в политическом менеджменте.

И кто как ни Академия управления при Президенте Кыргызской Республики должна быть у истоков развития политического менеджмента в Кыргызстане, у истоков подготовки кадров профессионалов политического менеджмента.

Насколько нам известно, эта ниша у нас в Кыргызстане еще не занята. И мы не должны упускать времени в расстановке приоритетов.

Считаем, что необходимо совершенствовать образовательную программу магистерской программы «Политический менеджмент» путем введения таких дисциплин как «Политический имиджмейкинг», «Корпоративный политический имджмейкинг», «Электоральный менеджмент», «Партийный менеджмент», «Политический брендинг», «Регулирование политических конфликтов», «Лоббистская деятельность», «Политический PR», «Политическая реклама», «Спичрайтинг», «Политическая риторика и публичные выступления» и др.

Кроме этого, в настоящее время кафедрой “Политический менеджмент» ИГМУ АУПКР подготовлены три варианта программы для краткосрочных курсов «Школы политического лидерства», где будут апробированы предлагаемые дисциплины политического менеджмента:

[2] Пушкарева Г.В. Политический менеджмент. – М., 2002. – С.25-26.

№ 1

Учебная программа

ШКОЛЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО ЛИДЕРСТВА

(общая)

Срок обучения – 2 месяца: 3 раза в неделю по 4 часа в день.

- (4·3)·4=48 часов лекций;
- (4·3)·4=48 часов семинарских занятий.
- Итого 96 часов аудиторных занятий.

Объем внеаудиторных часов зависит от количества слушателей (консультирование по индивидуальной работе слушателя – 2 часа на одного слушателя, тестирование по 20 минут на одного слушателя).

Методы проведения: мини-лекции, экспертные доклады, дискуссии, презентации, деловые игры, кейсы, индивидуальная работа, работа в группах.

Материалы: флипчарт, маркеры, раздаточные материалы, слайды.

Лицам, успешно прошедшим обучение и аттестацию, выдается сертификат Академии управления при Президенте Кыргызской Республики о повышении квалификации (Лицензия Министерства образования и науки Кыргызской Республики АЛ № 314).

Раздел I. Теория политического лидерства

№	Модуль 1	Лекция	Семинар
1	Понятие, причины возникновения и теории политического лидерства	2	2
2	Социальные функции и типология политического лидерства	2	2

Раздел II. Технологии политического лидерства

№	Модуль 2	Лекция	Семинар
3	Политический имиджмейкинг	4	4
4	Корпоративный политический имиджмейкинг	4	4
5	Политический брендинг	4	4
6	Электоральный менеджмент	4	4
7	Партийные системы и партийное строительство	4	4
	Модуль 3		
8	Технологии политических союзов	4	4
9	Методика регулирования и разрешения политических конфликтов	4	4
10	Технологии лоббизма	4	4
11	Политический PR	4	4
12	Спичрайтинг и политическая реклама	4	4
13	Политическая риторика и публичные выступления	4	4

Итого: 96 часов

№ 2
Учебная программа
ШКОЛЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО ЛИДЕРСТВА
(для аппаратов политических партий)

Срок обучения: 2 месяца: 3 раза в неделю по 4 часа в день.

- (4·3)·4=48 часов лекций;
- (4·3)·4=48 часов семинарских занятий;
- Итого: 96 часов аудиторных занятий.

Объем внеаудиторных часов зависит от количества слушателей (консультирование по индивидуальной работе слушателя – 2 часа на одного слушателя, тестирование по 20 минут на одного слушателя)

Методы проведения: мини-лекции, экспертные доклады, дискуссии, презентации, деловые игры, кейсы, индивидуальная работа, работа в группах.

Материалы: флипчарт, маркеры, раздаточные материалы, слайды.

Лицам, успешно прошедшим обучение и аттестацию, выдается сертификат Академии управления при Президенте Кыргызской Республики о повышении квалификации (Лицензия Министерства образования и науки Кыргызской Республики АЛ № 314).

Раздел I. Теория политического лидерства

№	Модуль 1	Лекция	Семинар
1	Понятие, причины возникновения и теории политического лидерства	2	2
2	Социальные функции и типология политического лидерства	2	2

Раздел II. Партийный менеджмент (партийные системы и партийное строительство)

№	Модуль 2	Лекция	Семинар
3	Партия как политический институт: становление понятия и классификация	4	4
4	Институционализированные партийные системы	4	4
5	Группы интересов	4	4
6	Организационная структура партии	4	4
7	Идеологическая идентификация политических партий	4	4
	Модуль 3		
8	Связь политической партии с общественностью	4	4
9	Работа по привлечению новых членов партии	4	4
10	Имиджмейкинг и брендинг политической партии	4	4
11	Технологии политических союзов и лоббизма	4	4
12	Организация избирательной компании политической партии	4	4
13	Финансово-хозяйственная деятельность политической партии	4	4

Итого: 96 часов

№ 3
Учебная программа
ШКОЛЫ ПОЛИТИЧЕСКОГО ЛИДЕРСТВА
(для женщин и молодежи)

Срок обучения: 2 месяца, 3 раза в неделю по 4 часа в день.

- (4·3)·4=48 часов лекций;
- (4·3)·4=48 часов семинарских занятий.
- Итого: 96 часов аудиторных занятий.

Объем внеаудиторных часов зависит от количества слушателей (консультирование по индивидуальной работе слушателя – 2 часа на одного слушателя, тестирование по 20 минут на одного слушателя).

Методы проведения: мини-лекции, экспертные доклады, дискуссии, презентации, деловые игры, кейсы, индивидуальная работа, работа в группах.

Материалы: флипчарт, маркеры, раздаточные материалы, слайды.

Лицам, успешно прошедшим обучение и аттестацию, выдается сертификат Академии управления при Президенте Кыргызской Республики о повышении квалификации (Лицензия Министерства образования и науки Кыргызской Республики АЛ № 314).

Раздел I. Теория политического лидерства

№	Модуль 1	Лекция	Семинар
1	Понятие, причины возникновения и теории политического лидерства	2	2
2	Социальные функции и типология политического лидерства	2	2

Раздел II. Женщины, молодежь и политическое лидерство

№	Модуль 2	Лекция	Семинар
3	Международные стандарты защиты прав женщин и молодежи	4	4
4	Ресурсы политических партий в обеспечении участия женщин и молодежи в органах власти	4	4
5	Представительство женщин и молодежи в парламентах и правительствах различных стран мира и центральноазиатском регионе	4	4
6	Женщины и молодежь в Парламенте и Правительстве КР	4	4
7	Женские и молодежные НПО, движения и общественные советы	4	4
	Модуль 3		
8	Связь женских и молодежных организаций с общественностью	4	4
9	Работа по привлечению новых членов в женские и молодежные организации	4	4
10	Имиджмейкинг и брендинг в женских и молодежных организациях	4	4
11	Технологии политических союзов и лоббизма	4	4
12	Организация избирательной компании политической партии с учетом возрастных и гендерных аспектов.	4	4
13	Финансово-хозяйственная деятельность женских и молодежных организаций	4	4

Итого: 96 часов

Помимо этого, думается, нашей Академии следует получить лицензию на ведение образовательной деятельности по направлению «Политология» для того, чтобы иметь возможность открыть новые магистерские программы. Такие, как «Политическая конфликтология», «Политический анализ и политический прогноз», которые думается, будут пользоваться спросом на рынке образовательных услуг, принесут положительный результат и будут способствовать реформированию системы государственного администрирования и политической системы Кыргызстана в целом.

Список использованной литературы

1. Клочкова М.С. Краткий курс по политическому менеджменту. – М., 2009.
2. Пушкарева Г.В. Политический менеджмент: Учебное пособие. – М., 2002.
3. Политический менеджмент: Учебное пособие /Под общей ред. В.И.Жукова. – М., 2004.

М.М.Хасанов
канд. экон. наук, доцент,
Институт повышения квалификации государственных служащих
Республики Таджикистан

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ И НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ТАДЖИКИСТАНЕ

This article strategic aims and direction of state policy in Tajikistan

Стратегия необходима, поскольку будущее в основном непредсказуемо.
Р. Утерман

Если Вы не думаете о будущем, у Вас его и не будет.
Дж. Голсуорси

В теории и на практике к многим интуитивно постигаемым понятиям не выработана однозначность в терминологии. Последняя означает, что под определенным термином понимается одно, конкретное понятие, и никакое другое. Например, в литературных источниках встречаются десятки определений понятия «стратегия», «цель» и т.д. Кроме того, отдельные понятия расплывчатые и нечеткие.

Приводя ниже терминологические определения к тем или иным основным понятиям, автор не утверждает правильность одних, не оспаривает верность других определений и не претендует на единственно возможное и верное толкование тех или иных терминов, а желает содействовать созданию общепринятого понятийного аппарата.

Примеры терминологического определения понятия «стратегия»:

- это надлежащее целеполагание и нахождение способов и средств достижения цели с учетом имеющихся ресурсов;
- это совокупность методов (способов) и практических действий, которые предполагают наличие потенциала у субъекта управления (например, на уровне страны – правительства) и управленческого персонала, позволяющего произвести системную оценку и системный анализ, т.е. отличать главное от второстепенного, видеть общую связь в большом количестве единичных действий, умение соединять это в единое целое и направить на достижение поставленной цели в рамках определенных ограничений;
- это упорядоченная во времени система приоритетных направлений, форм, методов, средств, правил и приемов использования человеческого, природного, материального, научного и инженерного (технико-технологического) потенциала для достижения поставленной цели с учетом существующих ограничений.

Отличительные черты стратегии:

- процесс выработки стратегии не завершается каким-либо немедленным действием. Устанавливаются общие направления, продвижение по которым обеспечит достижение цели;
- стратегия должна быть использована для разработки стратегических программ и проектов методом поиска. Роль стратегии в поиске состоит в том, чтобы помочь сосредоточить внимание на определенных участках и возможностях; отбросить все остальные возможности как несовместимые со стратегией. В ходе формулирования стратегии нельзя предвидеть все возможности, которые откроются при разработке конкретных программ и проектов, поэтому приходится пользоваться обобщенной и

неполной информацией о различных альтернативах. Вместе с тем нельзя пренебрегать предположениями, гипотезами и интуицией;

- успешное использование стратегии невозможно без обратной связи.

Факторы, формирующие общенациональную стратегию (стратегию на уровне страны, государственную стратегию):

1) внешние:

- состояние национальной экономики (уровень занятости, инфляции, налогообложения и уровень деловой активности, экономический рост и пр.);
- социальные и политические процессы, государственное регулирование и гражданские права (интересы здравоохранения, равной оплаты за равный труд и др.), природная среда и ресурсы, инфраструктура;
- привлекательность национальной экономики для притока инвестиции и условия конкуренции (рост рынков, технологические изменения, появление новых продуктов и т.д.);
- особые возможности и угрозы для страны и т.д.;

2) внутренние:

- сильные и слабые стороны национальной экономики, ее способность к конкуренции;
- персональные амбиции, философия бизнеса и этические убеждения правительства (субъективные факторы, которые могут иметь важное влияние на стратегию);
- влияние разделяемых ценностей и культуры на стратегию (политика, традиции, способы поведения, которые могут существенно влиять на культуру) и т.п.

Общенациональная стратегия вырабатывается на основе государственной политики, следствием которой является надлежащее целеполагание.

В Республике Таджикистан (РТ) стратегии ее социально-экономического развития разрабатываются и осуществляются в соответствии с Законом «О государственных прогнозах, концепциях, стратегиях и программах социально-экономического развития Республики Таджикистан». На рис.1 приведен алгоритм разработки стратегии, концепции, программ и проектов в Таджикистане в соответствии с Целями развития тысячелетия (ЦРТ) – как наднациональные стратегические ориентиры, одобренные ООН и признанные Правительством РТ.

ЦРТ, провозглашенные ООН и принятые РТ:

Цель 1. Уменьшить вдвое долю населения, живущего за чертой бедности;

Цель 2. Обеспечить всем детям возможность получать в полном объеме начальное школьное образование;

Цель 3. Обеспечить равенство между полами в сфере общего образования;

Цель 4. Снизить на две трети уровень смертности среди детей в возрасте до 5 лет;

Цель 5. Снизить на три четверти уровень материнской смертности;

Цель 6. Остановить распространения ВИЧ/СПИД и положить начала тенденции к снижению уровня заболеваемости малярией;

Цель 7. Уменьшить вдвое численность людей, не имеющих постоянного доступа к безопасной питьевой воде;

Цель 8. Формировать глобальное партнерство во имя будущего развития:

Подцель 8.1. Удовлетворять особые потребности Таджикистана, не имеющего к выходу к морю;

Подцель 8.2. В комплексе решать проблемы задолженности Таджикистана с использованием национальных и международных мер, чтобы уровень задолженности был приемлемым в долгосрочной перспективе;

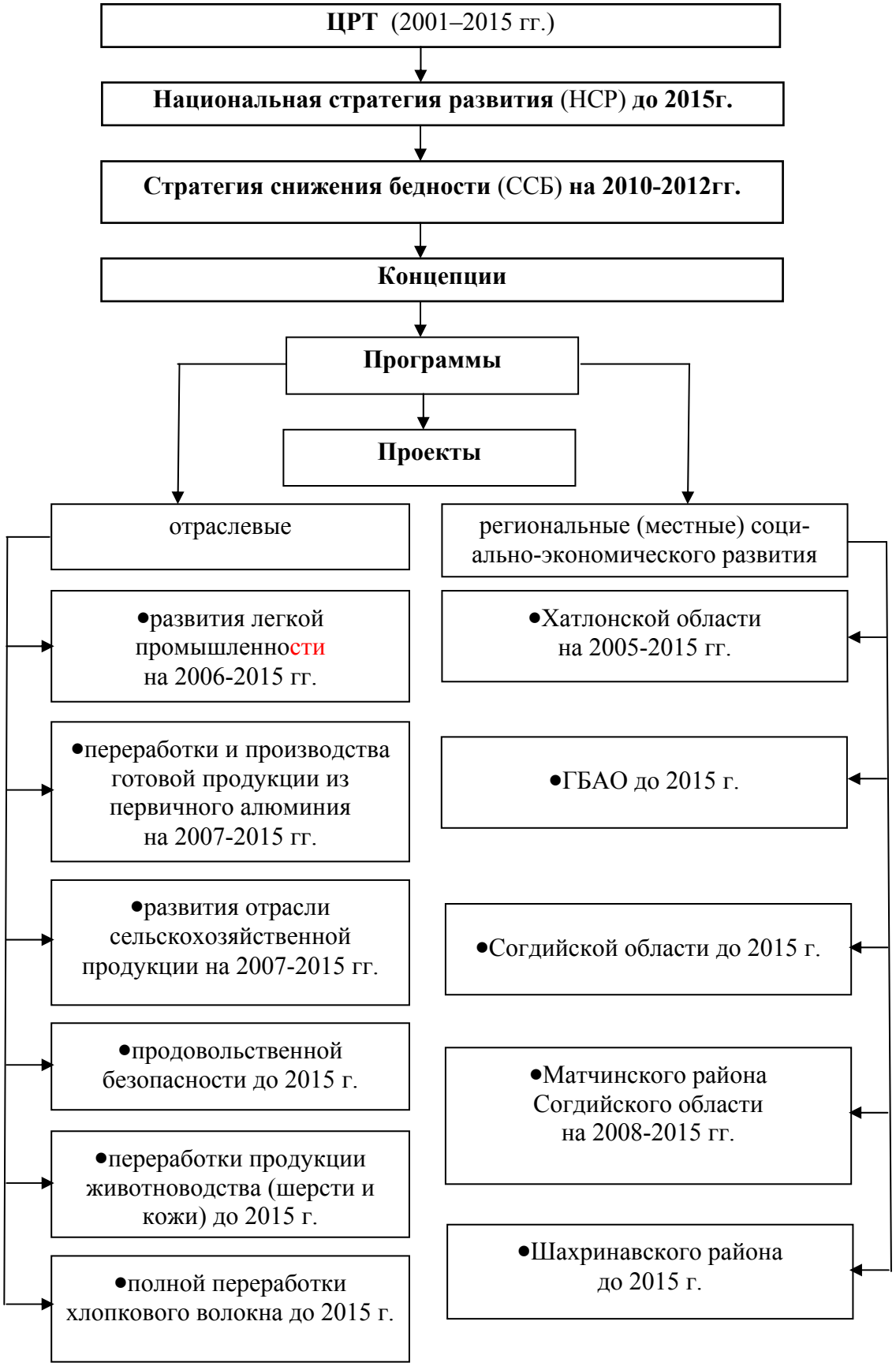


Рис. 1. Алгоритм разработки стратегии, концепции, программ и проектов в РТ в соответствии с ЦРТ

Подцель 8.3. Принимать меры к тому, чтобы **все** могли пользоваться благами новых технологий, особенно информационно-коммуникационных.

Ныне в Таджикистане государственная социально-экономическая политика декларативно осуществляется посредством трех документов: НСР, ССБ и Программа экономического развития (ПЭР) РТ до 2015 г. Следует отметить, что на практике в последние годы ПЭР РТ почти не используется и даже не упоминается. По некоторым данным, в скором времени по предложению Правительства РТ Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли (Парламент) РТ может приостановить действие данной Программы. Однако ни в этих стратегиях и ни в других документах общенационального уровня **не сформулированы стратегические цели развития страны.**

Цель, как выше было отмечено, является интуитивно постигаемым понятием, по которому не выработана однозначность. Под целью нами предлагается понимать веховый, всеобъемлющий и весьма значимый результат деятельности субъекта (например, отдельной личности, коллектива людей, предприятия, отрасли, страны, мирового сообщества и т.д.), определяющий очень отдаленно желательное и возможное его состояние. Цель должна быть конкретной, измеряемой, реалистичной, труднопостигаемой, своевременно сформулированной, ограниченной по потребностям в ресурсах (включая времени), вызывающей и привлекать к себе внимание самим фактом постановки.

Обзор и анализ практики осуществления государственной политики в Новых Независимых Государствах (ННГ) в общем и в РТ в частности показывают, что в них сформированы две цели:

- обеспечение экономического роста (ЭР);
- демократизация общества (ДО) или становление гражданского общества.

Известно, что ЭР измеряется темпом увеличения ВВП и удельного его объема на душу населения, динамика которых в Таджикистане показана на рис.2 и 3.

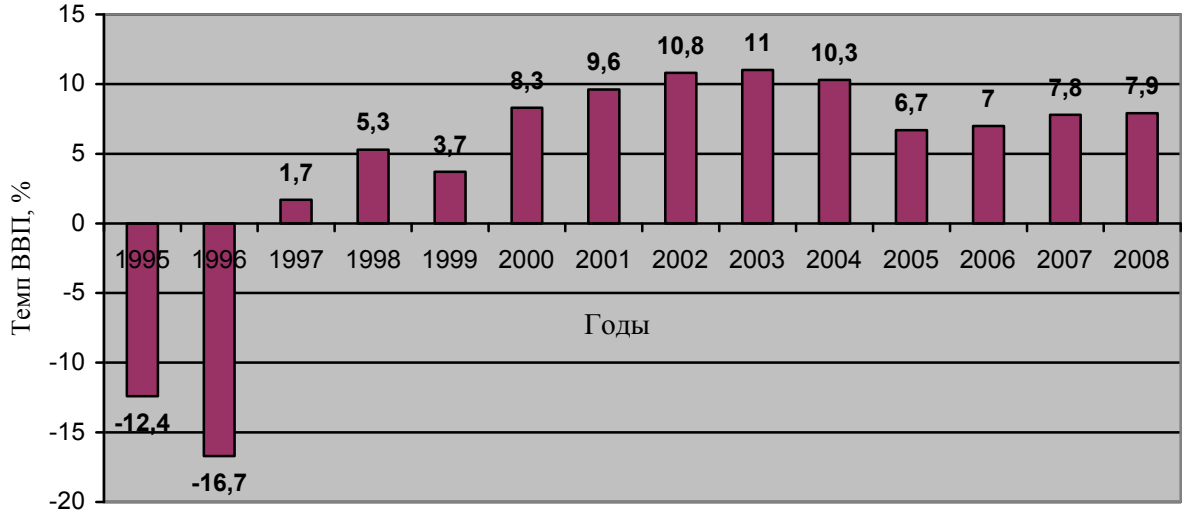


Рис. 2. Динамика темпа ВВП в РТ за 1995-2008 гг.

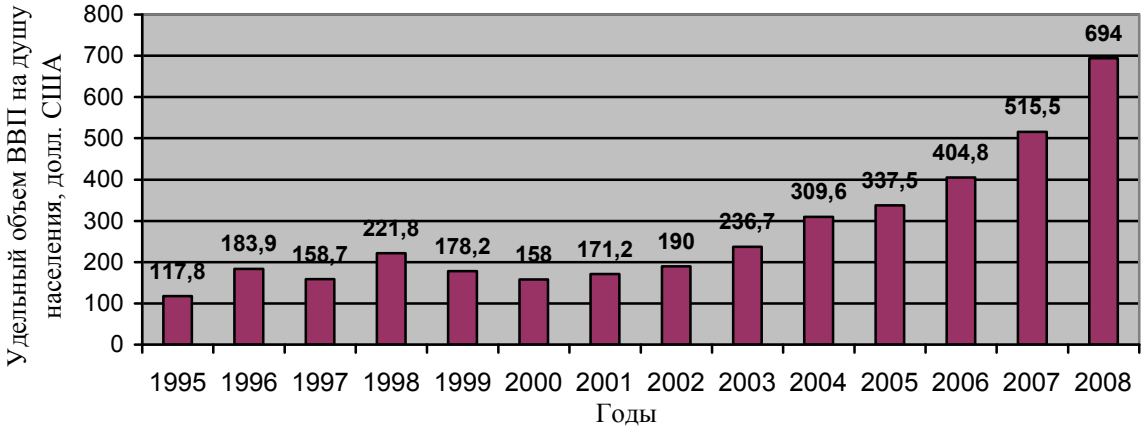


Рис. 3. Динамика удельного объема ВВП на душу населения в РТ за 1995-2008гг.

Следует отметить, что ЭР как цель сформулирована на основе классической концепции экономического развития и сложившегося стереотипа. Вместе с тем «…**материальные ресурсы являются именно средством**, хотя и очень важным, человеческого развития, **тогда как результат использования этих ресурсов**, выраженный в сформировавшихся человеческих способностях, **является конечной целью** (выделено нами)»[1], т.е. при оценке значимости ЭР **имеет место смещение цели и средства ее достижения.**

В Таджикистане, например, некоторые исследователи пытались обосновать правомерность вышеизложенного стереотипа: «Общепринято, что экономический рост измеряется увеличением ВВП за определенный период времени или объемом общественного продукта на душу населения, так как **увеличение доли последнего на душу населения означает повышение уровня жизни** (выделено нами)»[2]; «ВВП на душу населения, **как интегральный показатель благосостояния** (выделено нами)…»[3]; «…истинные и важные показатели роста экономики страны и благосостояния народа (таких как ВВП, инфляция и другие)…»[4].

Идеи экономистов и политических мыслителей – и когда они правы, и когда они ошибаются – имеют гораздо большее значение, чем принято думать. В действительности только они и правят миром.

Дж.М.Кейнс

Лауреат Нобелевской премии по экономике Амартия Сен отмечал**: «Процесс экономического роста не лучшая основа для оценки прогресса страны** (выделено нами); конечно, нельзя сказать, что он не имеет к прогрессу никакого отношения, однако это всего лишь один фактор из многих»[5].

---

[1] Человеческое развитие: новое измерение социально – экономическое прогресса. Учебное пособие. – 2-е изд., дополн. и перераб.. – М.: Права человека, 2008. – С.44.
[2] Материалы республиканской научно-практической конференции «Проблемы финансово-бюджетной стабилизации в условиях перехода к рыночной экономике». – Душанбе. – С. 6.
[3] Asia-Plus. – 2005. – № 05 (263). – С.7.
[4] Asia–Plus. – 2010. – № 05 (524). – С. А/12.
[5] Показатели развития человека 2008: обновление статистики. – М.: Весь мир, 2008. – С.2

По мнению другого Нобелевского лауреата в области экономики Дж.Стиглица, «Вопрос заключается не в том, хорош или плох рост, а в том, ведет ли проведение определенной политики к росту; и обуславливает ли эта политика такой рост, который способствовал бы **повышению благосостояния** (выделено нами) обездоленных слоев (населения. – Добавл.нами)[6]».

По словам академика РАН В.Полтеровича, «Серьезной ошибкой существующей экономической политики является игнорирование общепринятых показателей качества жизни – таких, как продолжительность жизни, качество образования и здравоохранения, уровень доходов населения». Хотя данный вывод сделан на примере России, считаем, что он справедлив и для Таджикистана.

«...переход от централизованного планирования к рыночной экономической системе в бывшем Советском Союзе происходит в основном по ортодоксальным бреттон-вудским рецептам: через либерализацию цен, сокращение государственных расходов и приватизацию государственных предприятий – и результаты часто оказываются катастрофическими, … Китай и Вьетнам, напротив, игнорировали западных ортодоксов и разработали собственную программу реформ, гораздо полнее отвечающую задачам развития человеческого потенциала и оказавшуюся весьма успешной. Есть уроки, которые должны усвоить даже сейчас как бреттон-вудские учреждения (Всемирный банк и МВФ. – Пояснение наше), так и страны бывшего Советского Союза»[7].

«**Экономические реформы в Таджикистане, способствуя высоким темпам экономического роста, не создают условий для пропорционально повышения уровня народного благосостояния** (выделено нами)»[8]. Подтверждением данного вывода является то, что **за 2000-2007 гг. следствием роста темпа ВВП на 1 % являлось снижение уровня бедности** (УБ) **всего на чуть более треть процентных пунктов.** Соответственно, для достижения ЦРТ № 1 за 14 лет (2001-2015 гг.) УБ необходимо снизить с 83 до 42 %. А для достижения данного результата за этот период приходится обеспечить ежегодный темп роста ВВП на уровне 14,3 %, что является **совершенно нереальной и даже фантастической задачей или будет оставаться благим пожеланием, что** подтверждается данными, представленными в таблице, а также АБР и МВФ. По оценкам последних, рост ВВП в РТ в **2010 г.** составит всего **4,0 %**[9], что соответствует среднемировому показателю[10], а в **2009 г.** значение данного показателя было равно **3,5 %**[11].

Таблица*

Динамика ежегодного темпа роста ВВП в РТ, %

Пятилетние периоды, гг.	В соответствии с	
	ПЭР РТ до 2015 г.	альтернативными расчетами
2001-2005	9.9	7.5
2006-2010	10.4	8.1
2011-2015	10.8	8.2

[6] Asia–Plus. – 2004. – № 04 (210)
[7] Человеческое развитие: новое измерение социально – экономическое прогресса: Учебное пособие. – М.: Права человека, 2000. – С.38-39.
[8] Asia–Plus. – 2004. – № 04 (210).
[9] Народная газета. – 2009. – №14 (19671).
[10] Asia–Plus. – 2010. – №28 (547).
[11] Послание Президента РТ Маджлиси Оли РТ//Народная газета. – 2010. – №17 (19726).

* Источник: Информационная платформа по Таджикистану. – Душанбе: ЦКВП, 2004.

Кроме того, согласно оценке Всемирного банка, **«Вряд ли стоит надеяться, что нынешний уровень экономического роста и снижение бедности в Таджикистане автоматически сохранятся в будущем** (выделено нами)**»**[12]. «**Экономический рост** (в Таджикистане. – Уточн. наше) **в дальнейшем будет более трудным**, учитывая, что основные возможности прошлых лет исчерпывают себя, а ввод новых производственных мощностей, инноваций и т.д. не осуществляются необходимыми темпами или не будут введены в силу фактора и лага во времени»[13].

«…**весь видимый рост** … ВВП в Таджикистане с 1997 года ни что иное, как **результат влияния теневой экономики** (выделено нами)…»[14].

«...экономический рост безо всяких сомнений является необходимым условием устойчивого развития»[15]. «… хотя экономический рост необходим для повышения благосостояния, он является далеко не достаточным условием человеческого существования»[16], ибо «**экономический рост сам по себе не гарантирует снижения уровня бедности и устойчивое развитие человеческого потенциала** (выделено нами) …в отсутствие экономического роста достижение Целей Развития Тысячелетия лишь посредством социального прогресса практически невозможно»[17].

«Экономический рост в странах СНГ и Юго-Восточной Европы пока не привел к улучшению качества окружающей среды… Признаков перелома в опасных демографических и эпидемиологических тенденциях в странах СНГ, находящих отражение в росте уровня смертности и заражений ВИЧ и туберкулезом, пока что не наблюдается. Так что **экономический рост, возможно, и является необходимым, но отнюдь не достаточным условием устойчивого развития** (выделено нами)»[18].

Вышеизложенная ситуация характерна не только для Таджикистана, но и для других ННГ, так как принципиально важное положение концепции человеческого развития (ЧР), одобренной ООН и являющейся целевой ориентацией для многих стран, в особенности почти не обладающих запасами сырьевых ресурсов, состоит в утверждении, что **развитие более не может рассматриваться только как увеличение объема произведенных материальных благ и оказанных услуг**. Например, по расчетам академика РАН А.Г.Аганбегяна, из-за целевой установки на рост промежуточных результатов (а не конечных. – Уточн. наше) в б. СССР производилось до **четверти** ненужной продукции. Тракторов выпускалось в **4,5 раза больше,** чем в США, а продукции растениеводства – **в 1,5 раза меньше**. Выплавка стали в Советском Союзе более чем **вдвое превышала** уровень США, а машин и станков выпускалось в **1,5-2,0 раза меньше**. По объему заготовок древесины СССР в мире занимал **первое место,** а по производству бумаги на душу населения – **47-е.** Численность скота в Советском Союзе в **1,5 раза превышала** аналогичный показатель в США, а продукции животноводства производилось **вдвое меньше.** На каждый рубль национального дохода в СССР в среднем добивалась **одна тонна** природного сырья, из которой **990 кг** превращались затем **в отходы**[19].

---

[12] Информационная платформа по Таджикистану. – Душанбе: ЦКВП, 2004. –С.6.
[13] Asia-Plus. – 2007. – №42 (404). – С.9.
[14] Asia-Plus. – 2007. – №08 (370). – С.4.
[15] Переходный период: вопросы развития. – Братислава: ПРООН, 2006. – №3. – С.1.
[16] Показатели развития человека 2008: обновление статистики. – М.: Весь Мир, 2008. – 54 с.
[17] Переходный период: вопросы развития. – Братислава: ПРООН, 2006. – № 3. – С.2.
[18] Там же. – С.5.
[19] Бляхман Л.С. Перестройка экономического мышления. – М.: Политиздат, 1990. – 271с.

«Подход к развитию человеческого потенциала, сформировавшийся в конце 80-х гг., представлял собой … отступление от концепции экономического роста … после новаторской работы Амартьи Сена процесс развития рассматривается как процесс расширения «возможностей» людей, а не повышение материального или экономического благосостояния или удовлетворенности ... Иными словами, **цель развития – не увеличить производство, а позволить людям расширить свой выбор, совершать больше дел, жить долго, спастись от болезней, которых можно избежать, иметь доступ к знаниям человечества и так далее** (выделено нами)»[20].

«Производство богатства – это лишь средство поддержания жизни человека, удовлетворения его потребностей и развития его сил – физических, умственных и нравственных. Но сам человек – главное средство производства этого богатства, и он же служит конечной целью богатства»[21].

«…экономический рост не включен в число приоритетных направлений развития мирового сообщества в качестве Целей ООН в области развития на пороге тысячелетия. Объяснить этот парадокс можно лишь тем, что с позиции концепции человеческого развития **экономический рост выступает не конечная цель развития человека, а как условие или фактор достижения основных целей** (выделено нами)»[22].

«Высокий уровень экономического роста является важным показателем, характеризующим экономические основы для человеческого развития, однако их взаимозависимость не является линейной»[23].

«…**ВВП** – это показатель результатов производства товаров и услуг, поэтому он в **меньшей степени приспособлен для анализа уровня жизни и благосостояния населения** (выделено нами). Действительно, в его состав входит целый ряд компонентов, которые не имеют прямого отношения к уровню жизни населения. Например, это относится к расходам на общее управление и оборону, расходам на предоставление других видов коллективных услуг, к некоторым видам инвестиций и т.д.»[24].

«… **не следует полагать, что динамика ВВП,** взятая в отдельности, **является надежным индикатором изменения в общем благосостоянии** (выделено нами)**,** что возможно лишь при неизменности всех прочих факторов, влияющих на благосостояние, но, как показывает исторический опыт, такого никогда не случается»[25].

«Традиционные макроэкономические показатели, в том числе объем … ВВП и среднедушевой доход, не являются адекватными характеристиками развития во всем его многообразии. Только экономические показатели не могут служить универсальным критерием при распределении общественных ресурсов или при ранжировании стран по уровню развития. **Представление о том, что производство все большего количества**

---

[20] Человеческое развитие: новое измерение социально – экономическое прогресса. Учебное пособие, 2-е изд., дополн. и перераб. – М.: Права человека, 2008. – С.24.

[21] Маршалл А. Принципы политической экономии /Пер. с англ. – М., 1983. – Т.1. – С. 246.

[22] Человеческое развитие: новое измерение социально – экономическое прогресса: Учебное пособие /Под общ. ред. проф. В.П. Колесова и Т. Маккинли. – М.: Права человека, 2000. – С.109.

[23] Там же. – С.111.

[24] Там же. – С.93-94.

[25] Там же. – С.95.

товаров и услуг является наилучшим путем повышения жизненного уровня и решения других общенациональных задач, является в определенной степени односторонним (выделено нами)**.** Такой подход приводит к недооценке многих неэкономических параметров развития. Уровень жизни людей может быть относительно низким при формально высоких показателях экономического роста. Возможна и противоположенная ситуация – относительно высокой уровень жизни при умеренных показателях экономического роста»[26].

«Обычно предполагали (прямо или косвенно), что увеличение совокупного объема производства – скажем, рост ВВП на душу населения – уменьшает масштабы нищеты и повышает общее благосостояние населения. В основе такого предположения лежали утилитаризм и мнение о том, что производство порождает доходы, а более высокие доходы, в свою очередь, повышают материальное или экономическое благосостояние. Действительно связь между ростом производства и сокращением масштабов нищеты считалась настолько сильной, что многие экономисты полагали, что достаточно сосредоточить внимание на росте как таковом, чтобы достичь цели развития. Иными словами, рост стал не просто средством обеспечения развития, а целью самого развития»[27].

«Всемирному банку делает честь признание того, что развитие должно быть в интересах людей, а не ВВП»[28].

Вместе с тем «ВВП не учитывает состояния здоровья наших детей, школьные отметки, радость и веселье. В него не входят красота поэзии или прочность семейных уз, интеллектуальный уровень политических дискуссий или честность государственных мужей. В нем нет ничего от нашей смелости, нашей мудрости и преданности Родине. Он содержит в себе перечень всего, кроме того, что делает нашу жизнь прекрасной …»[29].

При расчете ВВП также в достаточной степени не учитываются:

1) продукция домашнего хозяйства, которая используется владельцами не только для собственного потребления. А таких хозяйств в Таджикистане великое множество;
2) доходы, получаемые от неорганизованной торговли, непрозрачных («теневых») (включая производство запрещенных товаров и услуг) и неформальных (в т.ч. результаты индивидуальной трудовой деятельности и деятельности мелких предприятий) видов экономической деятельности и, в особенности, внешней трудовой миграции (ВТМ).

По оценкам академика АН РТ Р.К.Рахимова, фактическая выручка от «теневой» экономики, как минимум, в 2,5 раза больше по сравнению с ныне учитываемой при подсчете объема ВВП. «…объем неформальной экономики в Таджикистане в 2005 г. составил **60,93 %** от официальной цифры ВВП. В частности, … объем теневой экономики, связанной с уклонением от уплаты налогов, составил **32,98 %** ВВП в 2005 г., объем произведенной домохозяйствами продукции для собственного потребления – **14.74 %** от ВВП, а доходы от зарплаты натурой и бартера – **13,21 %** (цифры выделены нами) от ВВП»[30].

---

[26] Человеческое развитие: новое измерение социально-экономическое прогресса: Учебное пособие. – 2-е изд., дополн. и перераб. – М.: Права человека, 2008. – С.7-8.
[27] Там же. – С.22.
[28] Там же. – С.38.
[29] Мэнкью Н.Г. Принципы экономикс /Пер. с англ. – СП(б)., М., Харьков, Минск, 1999. – С.491-492.
[30] Неформальная экономика в Таджикистане. Национальный отчет о человеческом развитии 2007. – Душанбе: ПРООН, 2007. – С.9.

Следует иметь в виду, что денежные переводы от трудовых мигрантов (ТМ) для РТ имеют огромное значение и являются весьма важным и весомым источником повышения уровня и качества жизни населения. «Рассматривая трудовую миграцию как экспорт, переводы занимают второе место после экспорта алюминия и формируют почти треть экспорта»[31]. Установлено, что увеличение объема этих переводов на **5 %** может снизить УБ на **1 %**.[32].

Вместе с тем, ВТМ выгодна не только стране – экспортеру ТМ (например Таджикистану), но и импортеру (России). Выявлено, что **на каждый увезенный** на Родину **рубль** ТМ оставляют в принимающих странах **пять рублей** своей заработной платы[33].

Стоит заметить, что **объем денежных переводов** в Таджикистан за **2002–2008 гг.** имел тенденцию **роста**. Так, в **2002 г.** данный показатель составлял **78,4 млн долл.**, в **2005 г.** – **600,0,** что больше на **521,6 млн долл.** или почти в **7,7 раза**[34], а в **2008 г.** – почти **2,7 млрд долл.**, что больше по сравнению с **2002 г.** на **2,591 млрд долл.** или почти в **34,0 раза**!!! Таким образом, за **7 лет** (2002-2008 гг.) ежегодный темп роста денежных переводов составлял почти **48,6 %,** или в **2008 г.** относительно **2005 г.** он увеличился почти на **2,1 млрд долл.,** или в **4,4 раза.**

«По отношению к расходам госбюджета они (денежные переводы. – Поясн. наше) составили: в **2002 г. – 40,4 %,** в **2005 г. – 136,5 %,** в **2006 г. – 238,7 %,** в **2007 г. – 159,3 %,** в **2008 г. – 165,9 %** (выделено нами)**.**

Если же сравнить суммы официальных данных переводов внешних трудовых мигрантов с объемами ВВП, то можно получить следующие данные: **2006 г. – 41,7 %, 2007 г. – 43,3 %, 2008 г. – 48,7 %** (выделено нами)**.**

Экспертные оценки показывают, что денежные переводы мигрантов по неофициальными каналам составляют приблизительно **40 %** (выделено нами)**.**

С учетом полной оценки отношение сумм денежных переводов таджикских трудовых мигрантов (к ВВП. – Поясн. наше) составляет: в **2006 г. – 58,4 %,** в **2007 г. – 60,6 %,** в **2008 г. – 64,2 %** (выделено нами)»[35].

Методика расчета ВВП вовсе не учитывает[36]:

1) результаты нелегальной экономики (например, продажа наркотиков, проституцию и т.п.);

2) изменения в окружающей среде, связанные с реальной экономикой;

3) естественный прирост растений и животных.

Как известно, существуют **три метода** расчета ВВП: «…. **производственный** (выделено нами) …, состоящий в определении и суммировании валовой добавленной стоимости,

---

[31] Круглый стол «Влияние мирового финансового кризиса на трудовую миграцию из Таджикистана». – Душанбе: МОМ, 2009. – С. 108.
[32] Asia-Plus. – 2010. – № 1 (520).
[33] Asia-Plus. – 2010. – № 9 (528).
[34] Круглый стол «Влияние мирового финансового кризиса на трудовую миграцию из Таджикистана». – Душанбе: МОМ, 2009. – С. 171.
[35] Там же, 118 с.
[36] Человеческое развитие: новое измерение социально-экономическое прогресса: Учебное пособие. – 2-е изд., дополн. и перераб. – М.: Права человека, 2008. – 636 с.

созданной во всех отраслях или секторах экономики, … Применение **распределительного метода,** состоящего в определении и суммировании компонентов доходов, выплаченных институциональным единицам, участвующим в производстве товаров и услуг, … применение **метода конечного использования (**название методов выделено нами**)**…, состоящего в суммировании расходов всех институциональных единиц на конечное потребление, валовое накопление (инвестиции) и экспорт...»[37]. «…при исчислении ВВП производственным методом показатель выпуска продукции должен быть измерен в ценах, которые существуют на момент производства соответствующих товаров и услуг, а не на момент их фактической реализации. Понятно, что в условиях высоких темпов инфляции (например, в РТ по итогам 2008 г. он был равен 13 %. – Дополнение наше) различие между этими видами цен может быть в отдельных случаях весьма существенным»[38].

По мнению Президента РТ Эмомали Рахмона, «…следует отметить, что качество роста объема ВВП требует серьезного анализа. Ведь этот процесс достигнут отчасти за счет убыточной деятельности предприятий, отчасти за счет производства неконкурентоспособной продукции, отчасти за счет экстенсивного увеличения объемов производства, особенно в промышленной и сельскохозяйственной отраслях»[39].

Академик АН РТ Т. Назаров считает, что «Влияние ежегодного роста объемов ВВП, промышленного и сельскохозяйственного производства на общее экономическое состояние выглядит весьма хрупким, если учесть, что в республике все еще сохраняются высокие темпы естественного прироста населения … Сохранение высоких темпов естественного прироста населения способно постоянно «съедать» ежегодно увеличиваемый объем ВВП. **Несмотря на впечатляющий, казалось бы, рост ВВП за последние годы, его абсолютный размер не в состоянии оказать заметное влияние на оздоровление экономики и улучшение жизненного уровня населения** (выделено нами)**.** Суть проблемы заключается в том, что рост ВВП исчисляется по сравнению с достигнутым показателем предыдущего года, который является пока слабым и маломасштабным с точки зрения объема»[40].

Принимая во внимание вышеизложенное, предлагается:
1) **в качестве интегрального критерия оценки и анализа системного (**макроэкономико-финансового, социального и демографического) **положения стран целесообразно использовать рекомендуемый ПРООН индекс развития человеческого потенциала,** в методику расчета которого автором настоящего доклада предложено внести принципиальное изменение, связанное с учетом не только традиционных составляющих индекса – **продолжительность жизни от рождения, образованность и доход на душу населения** – но и **среднедушевого внешнего долга**[41]. Учет последнего является обязательным условием в одобренной многими странами и РТ в частности концепции устойчивого развития, т.е. **развития, которое позволяет справедливо удовлетворять потребности нынешнего поколения, не ущемляя при этом возможности следующих поколений в удовлетворении собственных нужд;**
2) **целесообразен переход от теории и практики поощрения ЭР, рассматривающих улучшение макроэкономических показателей как цель системного развития и увеличения объема производства материальных благ и оказания услуг как его**

---

[37] Человеческое развитие: новое измерение социально-экономическое прогресса: Учебное пособие. – 2-е изд., дополн. и перераб. – М.: Права человека, 2008. – С.84.
[38] Человеческое развитие: новое измерение социально-экономическое прогресса: Учебное пособие. – 2-е изд., дополн. и перераб. – М: Права человека, 2008. – С.83.
[39] Экономика Таджикистана: стратегия развития. – 2002. – №1. – С.6.
[40] Экономика Таджикистана: стратегия развития. – 2002. – № 1. – С.48.
[41] Хасанов М.М., Саидходжаев Х.Д. Внешний долг: мировые тенденции и их приложение к экономике Таджикистана. – 2-е изд., дополн. – Душанбе: НПИЦентр, 2004. – 67 с.

(развития) источник, к концепции ЧР, в основе которой заложена идея повышения уровня и качества жизни человека.

Существует миф о том, что между ЭР и ДО – как цели осуществления государственной политики – имеет место зависимость, показанная на рис.4.

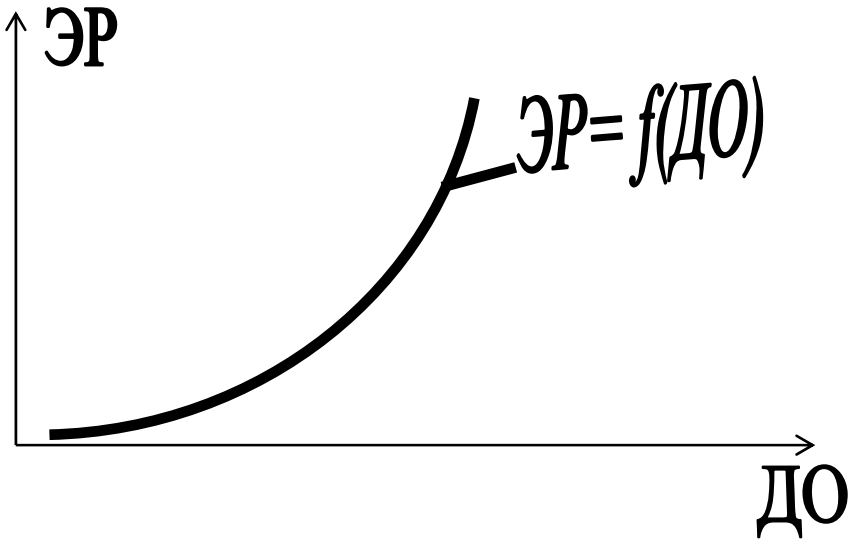


Рис.4. Зависимость между ЭР и ДО

Для выработки доказательной базы, связанной с зависимостью ЭР = f(ДО), одна из основных проблем здесь заключается в том, что до сих пор не выработан общепринятый критерий измерения ДО. «… лауреат Нобелевской премии 1968 года Гуннар Мирдал полагает, что **в государствах третьего мира для ускорения экономического и социального развития необходима диктатура** (выделено нами). Развитие государств Центральной, Восточной и Южной Европы после первой мировой войны показывает, что демократическая форма государственного управления в условиях экономической и политической неразвитости быстро уступает место авторитарному давлению, и это происходит по причинам внутреннего характера.

Мысль о том, что демократия является вотчиной Запада и государств с высоким экономическим развитием, пронизывает теорию модернизации Сэмуэля Хантингтона. Уже в 1992 году он утверждал, что **«авторитарное правительство лучше подходит для продвижения экономической либерализации, нежели демократическое** (выделено нами)**».** В переходный период многие полагают, что необходимо вначале заложить основы демократии. Преждевременная демократизация, однако, затрудняет рост, повышая влияние различных заинтересованных сторон и способствуя политической нестабильности»[42], примерами чему являются период перестройки в б. СССР и события, произошедшие в начале 90-х годов XX столетия в Таджикистане и в 2005, 2010 гг. в Кыргызстане.

«Многие политологи в течение долгого времени утверждали, что демократия и рыночная экономика сопутствуют друг другу, однако исследования показали, что положительная корреляция между этими факторами выражена слабо (выделено нами)**»**[43], правомерность которой подтверждается наличием высокого ЭР, например, в Китае и Узбекистане, в которых, по мнению большинства экспертов, уровень ДО весьма низок. Другим примером для подтверждения данного вывода может быть социально-

[42] Реформа государственного управления и государственной службы в переходный период (на материалах Кыргызстана) / Под общ. ред. .М.Джангарачевой. – Б., 2000. – С.97.
[43] Там же.

экономическое положение и, соответственно, уровень и качество жизни населения Чили, которые весьма улучшились во времена диктатуры 70-80 гг. прошлого века.

Таким образом, мы за принцип: ***авторитарный порядок лучше демократического хаоса.***

С учетом вышеизложенного следует считать, что **обеспечение ЭР является не целью осуществления государственной социально-экономической политики, а средством достижения истинной цели: обеспечение надлежащего уровня и качества жизни населения с учетом имеющихся ресурсов так, чтобы это не было ущербным последующим поколениям.**

На основе обзора и анализа НСР до 2015 г. и ССБ на 2010-2012 гг. можно сформулировать **следующие стратегические направления** (а не цели, как это ошибочно трактуется) **достижения вышеназванных целей в РТ** (перечень приводится без учета приоритетности этих направлений):

- развитие и полное использование человеческого потенциала;
- развитие малого и среднего предпринимательства;
- реформа государственного управления;
- обеспечение энергетической независимости;
- преодоление коммуникационной (географической, транспортной) изолированности и выход к морям;
- обеспечение продовольственной безопасности.

Э.Ахмедов
канд. полит. наук, доцент,
Академия государственного управления при Президенте Азербайджана

АРМЯНО-АЗЕРБАЙДЖАНСКИЙ КОНФЛИКТ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ: ИСТОРИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ КОНФЛИКТА

Aggression of Armenia against Azerbaijan is a problem that has recently acquired a great political significance.

At the beginning of 1988 Armenian Government began the military aggression against Azerbaijan in order to capture Nagorniy Karabakh (Nagorniy Karabakh - it is the Russian translation of the Azerbaijan "Daghlig Garabagh" that means a mountainous part of Garabagh, that is, "Upper Garabagh") - which is an indivisible part of the Azerbaijan Republic.

The author reveals the causes of the transformation of Azerbaijan`s territories occupation by Armenia`s military forces into an international problem.

The author focuses his attention on the essential possible ways of solving the problem, his attitude to suggestions put forward by OSCE`s Minsk group that was created especially to regulate this problem and its drawbacks.

The article discusses the essence of the talks aimed at the regulation of the conflict, documents adopted by the international organizations such as OSCE, UN Security Council, Council of Europe Parliament Assembly, European Union and the Islamic Conference Organization.

Первоисточники и краткий экскурс в историю показывают, что основной целью армянской агрессии по отношению к азербайджанскому народу было создание армянского государства за счет исторических земель Азербайджана и, впоследствии, при расширении его различными путями, создание "Великой Армении".

Исторические факты показывают, что Кавказ, в том числе и Азербайджан, постоянно находился в центре внимания царской России как с экономической, так и с политической точки зрения. Большое количество армян поселилось в стратегически важном регионе Азербайджана – нагорной части Карабаха. Это происходило в начале XIX века, а усилилось после подписания Туркменчайского мирного договора между Ираном и Россией.

В 1923 году армяне, проживающие на территории нагорной части Карабаха, добились статуса автономии для области. Это было осуществлено при непосредственном участии и опеке Советской России. Образование Нагорно-Карабахской Автономной области в составе Азербайджана как результат целенаправленной политики Советской России, использующей враждебность и территориальные претензии Армении к Азербайджану, создало удобный прецедент для дальнейших притязаний армян.

Армяне, воспользовавшись советизацией Закавказья в своих целях, в 1920 году объявили Зангезур и ряд земель Азербайджана территорией Армянской ССР. Впоследствии для дальнейшего расширения политики депортации азербайджанцев с этих территорий стали использоваться новые средства. С этой целью армяне добились принятия специального постановления Совета Министров СССР от 23 декабря 1947 года "О переселении колхозников и другого азербайджанского населения из Армянской ССР в Кура-Араксинскую низменность Азербайджанской ССР" и достигли реализации этих планов

на государственном уровне. В 1948-1953 годах была осуществлена массовая депортация азербайджанцев с их исторических земель[1].

Однако армянам не удавалось создать "Великую Армению" за счет азербайджанских земель. Не достигнув осуществления своих целей в то время, армяне и их попечители ждали определенного момента, и такая ситуация назрела во второй половине 80-х годов XX века.

Территориальные претензии Армении
в конце XX века и позиция Советского руководства

Как известно, во второй половине 80-х годов в Советском Союзе в результате перестройки произошел ряд изменений. В этих условиях армяне с помощью своих попечителей за границей с целью реализации идеи создания "Великой Армении" стали вновь претендовать на нагорную часть Карабаха.

Когда начались события 1988 года, армянские политики пытались обострить ситуацию, изменить общественное мнение в свою пользу, устраивали массовые митинги и забастовки с целью присоединения Нагорного Карабаха к Армении, обосновывая тогда свои требования экономической отсталостью региона. Если взглянуть на цифры, отражающие положение автономной области до 1988 года, то можно сказать, что по социально-экономическому развитию НКАО опережала не только Азербайджан, но и Армению[2]. Но произошедшие впоследствии события показали, что ложный тезис о социально-экономической отсталости НКАО был всего лишь поводом, главной причиной же было территориальное притязание Армении к Азербайджану с целью захвата исторических азербайджанских земель. 1988 год явился началом нового этапа ползучей аннексии азербайджанских земель со стороны вооруженных формирований Армении.

Президиум Верховного Совета СССР в связи с обострением межнациональных отношений в НКАО и вокруг нее, с целью стабилизации положения, принял указ о применении особой формы правления в НКАО, сохранив статус автономной области в составе Азербайджана согласно 14 пункта 119 статьи Конституции СССР. Указ также предусматривал создание в НКАО Комитета Особого Управления, подчиняющегося непосредственно высшему государственному правительству и органам управления[3].

В период работы Комитета Особого Управления, созданного для предотвращения обострения межнациональных отношений и стабилизации положения, ситуация в НКАО еще более ухудшилась. Благодаря умелой политике Комитета во всех документах НКАО была исключена из состава Азербайджана.

Требование о присоединении Нагорного Карабаха к Армении не было вовремя расценено как посягательство на суверенитет и территориальную целостность Азербайджана. Обостряя напряженность в Нагорном Карабахе, Верховный Совет Армянской ССР, грубо нарушив суверенитет Азербайджанской ССР, принял 1 декабря 1989 г. противоречащий Конституции СССР и нормам международного права Указ об объединении НКАО с Армянской ССР. В течение 42 дней учреждения НКАО перешли в подчинение соответствующих министерств и учреждений Армении.[4]

---

[1] См.: Указ Президента Азербайджанской Республики о геноциде азербайджанцев, 26 марта 1998 г.
[2] См.: События вокруг НКАО в кривом зеркале фальсификаторов (сборник материалов) . – Баку, 1989, с. 9-16; "Известия" газ., 25 марта 1988 г.
[3] См.: Черный январь Баку-1990: Документы и материалы. – Баку, 1990. – С. 30-32.
[4] См.: Помпеев Ю. Кровавый омут Карабаха. – Баку, 1992. С. 130.

Распад СССР и нарастание конфликта

В это время нападения армян на военные части Советской Армии, в том числе и на внутренние войска, приняли обычный характер. В таких условиях центральное правительство проявляло беспринципность и создавало условия для перехода оружия в руки армян. Серьезные, непростительные ошибки и проармянская политика Советского руководства в конце 1990 – начале 1991 годов привели к постепенному обострению положения. Агрессия Армении на территории НКАО и в других районах Азербайджана, граничащих с агрессором, приняла большие масштабы. В результате террористических актов на транспорте, совершающем рейсы по маршрутам Тбилиси-Баку, Тбилиси-Агдам, Агдам-Шуша, Агдам-Ходжалы и на пассажирских поездах Москва-Баку, погибли сотни азербайджанцев[5]. Тысячи азербайджанцев стали жертвами захватнической политики Армении, поддержанной правительственными кругами Москвы.

В 1988-1991 годах, то есть с момента начала событий и до распада СССР, в результате агрессивной политики Армении были убиты мирные жители Азербайджана, разрушены и сожжены населенные пункты. В эти годы руководящие органы Советского Союза не были заинтересованы в подготовке и реализации мер по стабилизации положения. С начала конфликта проявлялась односторонняя позиция союзных органов. С 1988 года нагорно-карабахский вопрос широко освещается на страницах советской печати, агитационная машина центра представляет события односторонне, информационная блокада не давала Азербайджану разъяснить свои позиции.

Достигнув своих целей, армяне, под видом "защиты прав человека", старались с помощью Центра добиться ввода войск ООН в Нагорный Карабах с целью придать конфликту международный характер.

Оккупации азербайджанских территорий со стороны вооруженных сил Армении

В начале 1992 года вооруженные силы Армении один за другим оккупировали в нагорной части Карабаха последние населенные пункты, где проживали азербайджанцы. В ночь с 25 на 26 февраля 1992 года они при помощи и участии расквартированного в Ханкенди 316-го российского мотострелкового полка напали на город Ходжалы и убили около тысячи мирных жителей. Этот геноцид стал одной из самых страшных трагедий века. За короткое время после захвата Ходжалы объединенными армяно-российскими силами весь верхний Карабах оказался под оккупацией Армении.

8 мая 1992 года армянами был захвачен один из древнейших центров азербайджанской культуры – город Шуша[6]. Армянская армия, чтобы укрепиться на азербайджанских землях, а также с целью присоединить нагорную часть Карабаха к территории Армении, начала боевые действия в прилегающих к этой территории районах. Древний город Лачин, расположенный недалеко от границы с соседней республикой, был основным препятствием на пути присоединения Нагорного Карабаха к Армении. 17 мая 1992 года и этот город был оккупирован вооруженными силами Армении[7].

Таким образом, агрессивная политика Армении, под знаменем «реализации идеи самоопределения наций», оккупировавшей Нагорно-Карабахский регион Азербайджана, получила широкий размах. Оккупация Лачина означала выход войны за пределы

---

[5] См.: Салех бей. Армянство. – Баку, 1994. – С. 243-244.

[6] См.: Ахмедов Э.И. Агрессия Армении против Азербайджана и международные организации. – Баку,1998. – С.5.

[7] Этнополитические конфликты в Закавказье: их истоки и пути решения. Центр международного развития и конфликтологии Мерилендского университета, США, 199. –,С.138.

Нагорного Карабаха и свидетельствовала о том, что Армения преследует еще большие, далеко идущие захватнические цели. По дороге через Лачин, названной армянами «гуманитарным коридором», за короткий промежуток времени в Нагорный Карабах было доставлено значительное количество оружия, боеприпасов, воинских частей, в результате чего в течение 1993 года вооруженные силы Армении оккупировали Лачинский, Кельбаджарский, Агдамский, Физулинский, Джабраильский, Губадлинский и Зангиланский районы, расположенные за пределами границ Нагорно-Карабахского региона и имеющие территорию (17.000 кв. м), в четыре раза превышающую по размеру Нагорный Карабах (4.400 кв. м). В ходе этой войны погибло более 20000 граждан Азербайджана, ранены 100000 человек, а 50000 человек стали инвалидами. Более 1 миллиона жителей оккупированных азербайджанских территорий превратились в беженцев на родной земле. Были разрушены, разграблены и сожжены сотни населенных пунктов. В настоящее время более 20 процентов территории Азербайджана находится под оккупацией вооруженных сил Армении[8].

Посредничество международных организаций в урегулировании конфликта. Роль ОБСЕ

Начиная с 1992 года армяно-азербайджанский конфликт превратился в проблему международного значения. 30 января 1992 года[9] Азербайджанская Республика стала членом Совещания по Безопасности и Сотрудничеству в Европе (СБСЕ) и 8-10 июля того же года подписала итоговые документы Хельсинского саммита СБСЕ[10]. После вступления обретшей независимость Азербайджанской Республики в СБСЕ армяно-азербайджанский конфликт, согласно принципам этой организации, превратился в объект внимания стран-членов СБСЕ. 24 марта 1992 года на собрании Совета Министров иностранных дел СБСЕ было принято решение о проведении мирной конференции по Нагорному Карабаху с целью мирного урегулирования конфликта. Было решено, что на проводимой в Минске конференции будут участвовать представители США, России, Турции, Франции, Германии, Италии, Швеции, Чешской и Словацкой Федеративных Республик, Армении и Азербайджана[11]. Но, к сожалению, 18-летняя деятельность Минской группы оказалась фактически безрезультатной. Заметим, что в целом позиция международных организаций носила больше наблюдательный характер, а принимаемые ими документы не носили обязательного для исполнения характера.

Оккупация армянскими вооруженными силами Лачина и Шуши в мае 1992 года изменила не только военную сторону конфликта, но и его сущность. Создалась новая проблема, которая и помешала проведению Минской конференции. Обострение противоречий между воюющими сторонами на переговорах в рамках Минской группы, а особенно отсутствие единого мнения у стран-членов группы, привели к затягиванию мирного процесса и замораживанию конфликта, а значит, создало новые проблемы для установления прочного мира в регионе.

5-6 декабря 1994 года на саммите глав государств ОБСЕ, в Будапеште было принято решение о создании многонациональных миротворческих сил и отправке их в конфликтную зону[12].

---

[8] См.: Aggression of the Republic of Armenia against the Azerbaijani Republic, Baku, 1994, p.4-6.
[9] См.: OSCE. Handbook. Vienna, 1999, p. 169.
[10] См.: CSCE. Helsinki Summit. Helsinki Summit Deklaration. Promises and Problems of Change. Helsinki, 10 Juli, 1992.
[11] См.: CSCE. First Additional Meeting of the Consul. Helsinki, 24 march, 1992.
[12] См.: CSCE. Budapest Document 1994. Towards a Genuine pornership in a new era. Budapest, 1994, p. 1-4.

Помимо этого, в Будапеште был учрежден институт сопредседательства. Был принят указ о назначении двух сопредседателей Минской конференции и о проведении собрания Минской группы под их контролем. Учитывая то, что Россия была заинтересованной стороной, сопредседательство в Минской конференции СБСЕ и в Минской группе было поручено наряду с Россией и Финляндии. Это соглашение свидетельствовало не только о потеплении российско-западных отношений, но и о предотвращении желания России урегулировать конфликт единолично. В 1995-1996 годах Россия, получив статус постоянного сопредседателя, пытается усилить свою роль в регионе. В эти годы ее постоянное сопредседательство еще более усилилось.

Заявление Действующего председателя ОБСЕ на Лиссабонском саммите, который был проведен 2-3 декабря 1996 года, выдвинуло следующие принципы для разрешения конфликта:

– территориальная целостность Армении и Азербайджана;
– установление легального статуса соглашением по Нагорному Карабаху на основе самоопределения, которое дает высокий статус местного самоуправления в пределах Азербайджана;
– обеспечение безопасности всего населения, включая взаимные обязательства для соблюдения статей соглашения [13].

Эти принципы были поддержаны всеми 53 членами ОБСЕ, кроме Армении. Хотя этот документ и не полностью выражал интересы Азербайджана, но для достижения мира и стабильности в регионе, Азербайджан поддержал его.

Начиная с Лиссабонского саммита ОБСЕ привлекает внимание активность нескольких государств сопредседательствовать в Минской группе. Желание стать сопредседателями двух реальных кандидатов – США и Франции, а позднее и назначение их представителей сопредседателями Минской группы, показывали наряду с желанием урегулировать конфликт и их большой интерес к региону.

В 1997 г. был выдвинут план предложений, приготовленный сопредседателями Минской группы. На основе принципов, отраженных в документах Лиссабонского саммита, были разработаны варианты пакетного (этот вариант предусматривает дачу согласия на одновременное разрешение всех вопросов, включая вопрос статуса Нагорного Карабаха) и поэтапного (этот вариант предусматривает поэтапное урегулирование конфликта) плана, которые азербайджанская сторона приняла за основу. Армения, не отказываясь от своих агрессорских намерений, выступала против этого[14].

9 ноября 1998 года сопредседатели Минской группы ОБСЕ выдвинули очередное предложение, которое противоречило интересам Азербайджана и не давало возможность проведения переговоров. Не имеющий аналогов в мировой практике, этот принцип основывался на идее "общего государства", что означало отдаление от принципов и указов, принятых на Будапештском и Лиссабонском саммитах ОБСЕ.[15]

После того как азербайджанская сторона однозначно отказалась от последнего предложения Минской группы ОБСЕ (от принципа "общего государства"), 8 февраля 1999 года Президент Азербайджанской Республики Гейдар Алиев обратился к главам государств, являющихся сопредседателями данной группы (США, Франция, Россия), с письмом[16] и призвал их приложить усилия для быстрого и справедливого урегулирования конфликта. Президент Азербайджана подверг критике деятельность Минской группы и, в

---

[13] *См.*: OSCE. Lisbon Document 1996. Lisbon, 1996, p. 1-5.
[14] См.: Ахмедов Э.И. Указ. раб., с.52-53.
[15] См.: "Азербайджан" газ., 26 ноября 1998 г.
[16] См.: "Азербайджан" газ., 17 апреля 1999 г.

особенности, последнее предложение сопредседателей, связанное с принципом "общего государства", которое не соответствовало принципам ОБСЕ. Это предложение Сопредседателей, препятствуя процессу урегулирования конфликта, усилило противоречия между сторонами по поводу путей его урегулирования. В результате все переговоры зашли в тупик, и достичь прогресса в урегулировании не удалось.

Вообще, переговоры в рамках Минской группы, которые велись с 1992 года, не давали никаких положительных результатов. Одной из причин, с одной стороны, было нежелание Армянской Республики, выступающей с неконструктивной позицией, идти на уступки, а с другой стороны, сказалось проявление двойных стандартов.

Роль ООН

В связи с оккупацией азербайджанских территорий вооруженными силами Армении Совет Безопасности ООН принял 7 заявлений и 4 резолюции. Когда принимались резолюции 822 (30 апреля, 1993) в связи с оккупацией Кельбаджарского района, 853 (29 июля, 1993) в связи с оккупацией Агдамского района[17], 874 (14 октября, 1993) в связи с оккупацией Физулинского, Джабраильского и Губадлинского районов, 884 (11 ноября, 1993) в связи с оккупацией Зангиланского района, крупные государства – постоянные члены Совета не согласились признать Армению государством-агрессором, отдали полномочия по решению конфликта Минской группе ОБСЕ путем прекращения огня и ведения переговоров. Воодушевленная своей безнаказанностью Армения воспользовалась этим и сочла возможным не считаться с 4 резолюциями Совета Безопасности ООН.

К большому сожалению, мировое сообщество закрыло глаза на явную агрессию Армении и не предприняло никаких действий для обуздания агрессора. В 1992-1993 годы в ходе проводимых в Совете Безопасности ООН обсуждений и принятия документов для урегулирования конфликта ведущие государства, являющиеся постоянными членами Совета, неоднозначно отнеслись к причинам обострения армяно-азербайджанского конфликта, оценке его характера и сути. Во всех принятых Советом Безопасности документах агрессия Армении против Азербайджана расценивается как «конфликт в Нагорно-Карабахском регионе и вокруг него». Постоянные члены Совета рассматривали этот конфликт как конфликт между Азербайджаном и Нагорным Карабахом[18].

Перспективы мирного урегулирования

С апреля 1999 года были предприняты новые шаги для урегулирования армяно-азербайджанского конфликта. Начались переговоры между президентами Азербайджана и Армении. С того времени президенты двух республик провели более 40 встреч. Во время многократных встреч президенты двух республик в Москве, Вашингтоне, Женеве, Ялте, Стамбуле, Давосе, Нью-Йорке, Минске, Париже, Ки-Уесте, Рамбуйе, Сочи, Кишиневе, Праге, Страсбурге, Мюнхене, Санкт-Петербурге, Астрахани предприняли серьезные усилия для скорейшего урегулирования конфликта мирным путем и достижения обоюдного компромисса. Однако во время сложных переговоров азербайджанская сторона, защищая свою справедливую позицию, столкнулась с рядом трудностей. Это, с одной стороны, результат неконструктивной позиции Армении; с другой – проявление двойных стандартов, а также непринятие мер по реализации документов, принятых такими организациями, как ООН и ОБСЕ.

---

[17] См.: Резолюцию СБ ООН 822 (30 апреля, 1993 г.); резолюцию СБ ООН 853 (29 июля, 1993 г.); резолюцию СБ ООН 874 (14 октября, 1993 г.); резолюцию СБ ООН 884 (11 ноября, 1993 г.)

[18] См.: Гасанов А. Современные международные отношения и внешняя политика Азербайджана. – Баку, 2007. – С.882-883

Созданная в рамках ОБСЕ Минская группа фактически довела конфликт до состояния "замораживания". Вместе с тем, не упоминая об агрессии Армении в Азербайджане, трудно достичь справедливого решения. В то же время вследствие того, что никаких мер по отношению к Армении не было принято, все надежды на Минскую группу были сведены на нет.

К сожалению, усилия ООН и мирового сообщества по мирному урегулированию армяно-азербайджанского конфликта не дали никаких результатов. Основная причина безуспешной миротворческой деятельности ООН в регионе связана с непризнанием агрессии Армянской Республики по отношению к Азербайджану. Хотя в известных резолюциях Совета Безопасности ООН и заявлениях Председателя Совета Безопасности признавалось участие Армянской Республики в конфликте, Армения не являлась нейтральной в данном конфликте, а следовательно, она дала толчок военной агрессии, что является неприемлемым для мирового сообщества. На 29-й сессии Генеральной Асамблеи ООН любая форма агрессии была объявлена военным преступлением.

Кроме того, 1 декабря 1989 года парламент Армении принял не имеющий юридической основы указ о присоединении Нагорного Карабаха к Армении. Сохранение этого указа в силе до сегодняшнего дня – доказательство того, что Армения предъявляет на государственном уровне территориальные претензии к Азербайджану.

Конфликт, продолжающийся более 20 лет, остается нерешенным. Армянская Республика, захватив 20 % исконно азербайджанских земель, включая и территорию Нагорного Карабаха, выдвигает ультимативное требование: Нагорный Карабах должен быть или независимым государством, или в составе Армении. Такова аннексионистская, неконструктивная позиция Армении, заблокировавшей мирный переговорный процесс. Из всего указанного приходится констатировать: на сегодняшний день решение конфликта зашло в тупик.

Решение самого "длительного" конфликта на Южном Кавказе – армяно-азербайджанского конфликта – является главным препятствием на пути обеспечения безопасности региона. Это было официально объявлено и ОБСЕ, и Советом Европы, и Европейским Союзом, и Организацией Исламской Конференции.

Европейский Парламент также отметил важность скорого решения армяно-азербайджанского конфликта, препятствующего обеспечению безопасности на Южном Кавказе. В решении, принятом на основе докладе Пьера Гартона на тему "Южно-Кавказская политика Европейского Союза" на сессии Европейского Парламента, было указано на проведение армянами "этнической чистки" по отношению к азербайджанцам на оккупированных территориях. Помимо этого, Европейский Парламент для решения конфликта выступил с предложением освободить оккупированные азербайджанские земли (Агдам, Физули, Джабраил, Губадлы, Зангилан).

Принятый на зимней сессии 2005 года в результате сформированного благодаря усилиям парламентской делегации Азербайджанской Республики позитивного мнения в ПАСЕ документ имеет большое значение для нашей страны.

Доклад Дэвида Аткинсона, вынесенный на обсуждение 25 января 2005 года, состоял из двух частей: резолюции и рекомендации.

В документе указывалось, что значительная часть территории Азербайджана все еще находится под оккупацией вооруженных сил Армении и что сепаратистские силы продолжают контролировать Нагорно-Карабахский регион. В документе также отмечалось: «То, что одна из стран-членов Совета Европы держит под оккупацией

территории другой страны, явно противоречит взятым этой страной на себя обязательствам, и ассамблея подтверждает право изгнанных со своих земель беженцев на возвращение назад». В докладе также указывалось, что ассамблея призывает стороны вернуться к резолюциям ООН 822, 853, 874, 884 и выполнить их[19].

Однако в ходе очень непростых, тяжелых переговоров Азербайджан, отстаивая свою справедливую позицию, сталкивается с рядом трудностей. Потому что с момента начала конфликта и по сей день Армения-агрессор, выступая с неконструктивных позиций, не желает прекращать свою захватническую политику. А с другой стороны, то, что мировое сообщество выступает с позиций «двойных стандартов», а такие международные организации, как ООН и ОБСЕ, не предпринимают конкретных шагов для исполнения своих резолюций и предложений, препятствует продвижению вперед в процессе переговоров.

Поэтому в соответствии с разделом 7 Устава ООН международное сообщество должно осуществить серьезные меры для предотвращения агрессии. И если ведущие государства хотят поставить заслон перед агрессором, представляющим опасность для современных международных отношений, они призваны предпринять решительные практические шаги, заставить Армению подчиниться воле мирового сообщества. Если агрессор не будет остановлен, то все усилия, направленные на утверждение стабильности в центре Европы, а также на Южном Кавказе, в результате распространения конфликта на весь регион могут быть сведены на нет.

[19] См.: Гасанов А. Указ. раб., с.896.

С.И.Мамедова
канд. филос. наук, доцент,
Академия государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики

ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И РОЛЬ ВЕТВЕЙ ВЛАСТИ В ИХ ОБЕСПЕЧЕНИИ

The article views the place of ecological human rights, the theoretical rights in the system of human rights, the theoretical aspects of this problem, also their constitutional consolidation in example of constitution of Azerbaijan Republic, Russian Federation and Ukraine. The ecological human rights form a group which depends on their functional assignment and characterize each of them.

In the article, there's shown constitutional approval of ecological rights of human and civilians, their acknowledgement as a duty by the Government, including observation and protection of the laws. On the other hand these rights define the meaning of laws and the activities of State authority's branches. From this point the article implicates the work of governments' legislative, executive and court structures, as well as municipalities in providing ecological laws.

В современном обществе важное значение имеет широкое признание и законодательное установление экологических прав, которые затрагивают коренные, жизненно важные интересы каждого человека. В основе экологических прав лежит вопрос о характере потребностей человека в природе или о функциях природы по отношению к человеку. Содержание экологических потребностей определяется, в частности, тем, что с учетом взаимосвязи и взаимообусловленности явлений и процессов в природе обеспечивается экологическое равновесие, включая оптимум для человека. Отдельные элементы природы выступают в качестве непосредственного источника удовлетворения естественных физиологических потребностей человека.

Состояние природных ресурсов (растительного мира, атмосферы, вод и т.д.) определяют состояние климата и погодных условий, от которых также зависит физическое состояние человека. Наряду с экологической функцией выделяются и такие функции природы, как экономическая, эстетическая, рекреационная, научная, культурная функции. Так, сущность экономической функции природы предопределена тем, что природные ресурсы, которыми пользуется человек, имеют экономические свойства, экономический потенциал. Причем, если экологическая функция является «вечной» по отношению к человеку, то экономическая появилась, когда человек начал создавать первые орудия труда, строить себе жилье, шить одежду. Природные богатства служат источником удовлетворения разнообразных, всевозрастающих по мере развития человека его материальных потребностей. Названные выше другие функции природы появились, по мнению исследователей, гораздо позже экономической на достаточно высокой стадии развития современного человеческого общества.

Как показывают анализы, право на окружающую среду в конституциях различных стран формулируется по-разному. Так, по Конституции Азербайджанской Республики каждый обладает правом жить в здоровой окружающей среде, а также собирать сведения о подлинном состоянии окружающей среды и получать возмещение за ущерб, нанесенный его здоровью и имуществу в связи с экологическим правонарушением (статья 39) (1, с.12).

В Конституции России право каждого на благоприятную окружающую среду закрепляется в статье 42 /4/, которая является основой экологических прав человека и гражданина. В этой статье устанавливаются три взаимосвязанных права: на

благоприятную окружающую среду; на достоверную информацию о ее состоянии; на возмещение ущерба, нанесенного здоровью или имуществу гражданина в связи с экологическим преступлением /3, с.12/. А в статье 50 Конституции Украины закрепляется право каждого на безопасную для жизни и здоровья окружающую среду и на возмещение причиненного нарушением этого права вреда /5, с.672/.

Указанные формулировки по этому вопросу определяют разные виды (или объем) потребностей, которые может удовлетворять человек, реализовав свое право на окружающую среду. Например, по мнению специалистов, право на здоровую, безопасную окружающую среду, сформулированное в Конституции Украины, ориентировано на удовлетворение более ограниченных преимущественно физиологических потребностей человека. Ибо, реализуя свое право на благоприятную окружающую среду, человек сможет удовлетворить не только личные потребности, но и некоторые потребности, непосредственно не связанные субъективно с ним, так как такие характеристики благоприятной окружающей среды, как экологическая устойчивость, видовое разнообразие в основном выходят за пределы личных потребностей. С другой стороны, человек сам заинтересован в сохранении окружающей среды – и экологически устойчивой, и биологически разнообразной. В этом смысле представляет интерес следующее определение права на благоприятную окружающую среду: окружающая среда является благоприятной, если ее состояние соответствует установленным в экологическом законодательстве требованиям и нормативам, касающимся чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия и эстетического богатства /6, с.22/ .

Наряду с универсальным правом на благоприятную (здоровую, безопасную) окружающую среду к экологическим правам относятся и право общего природопользования (для удовлетворения элементарных экономических, рекреационных эстетических потребностей), а также реализуемое гражданином-предпринимателем право специального природопользования. Причем общее между правом специального природопользования и правом общего природопользования состоит в том, что и то, и другое связано с использованием природы для удовлетворения потребностей. С другой стороны, объединяет их и то, что в процессе использования природы, как правило, оказывается воздействие на нее, хотя потенциальные и реальные масштабы таких воздействий разные. Именно с учетом этого и устанавливаются особые требования для обладания правом специального природопользования. Вместе с тем, право общего природопользования исключает возможность извлечения экономической выгоды из деятельности по использованию того или иного природного ресурса, тогда как субъекты права специального природопользования (предприниматели) извлекают такую прибыль. Помимо указанных прав к экологическим правам относятся и права собственности на природные ресурсы /2, с.8-9/.

В зависимости от функционального назначения в структуре экологических прав, т.е. прав человека на природу или связанных с природой, выделяются такие их группы, как: 1) права, направленные на удовлетворение потребностей человека за счет ресурсов природы (право на благоприятную окружающую среду и права на природопользование); 2) права, направленные на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды (права на охрану здоровья, на труд в условиях безопасности, на радиационную безопасность); 3) права, служащие средствами обеспечения соблюдения и защиты прав на благоприятную окружающую среду и охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей среды (права на достоверную информацию о состоянии окружающей среды, на возмещение ущерба, причиненного здоровью или имуществу человека экологическим правонарушением, на возмещение ущерба окружающей среде, на создание общественных экологических объединений и фондов, на участие в акциях в защиту окружающей среды, на оказание содействия органам государственной власти и местного самоуправления в решении экологически значимых

вопросов и др.); 4) право собственности на природные ресурсы; 5) экологические права будущих поколений, которые вытекают из концепции устойчивого развития (эти права во многих странах законодательно не оформлены, а это обстоятельство предопределяет необходимость их законодательного установления и создания политико-правовых механизмов их соблюдении и защиты).

Можно согласиться с выводами авторов, которые рассматривают экологические права в контексте различных видов прав человека, в частности таких, как гражданские (личные), политические, культурные, социальные и экономические права. Так, М.М.Бринчук считает очевидным, что экономическая составляющая проявляется в большей или меньшей степени в каждом из перечисленных видов прав человека. По его мнению, гражданские (личные) права определяют защищенность человека, его здоровья и имущества от какого-либо незаконного вмешательства (к примеру, от вредного воздействия окружающей среды). Политические права граждан выражают возможности индивида на участие в осуществлении государственной власти (посредством проведения референдума по вопросам охраны окружающей среды, участия в процессе подготовки и принятия экологически значимых решений и др.), установления контроля за властью (путем судебного обжалования решений и действий государственных органов и должностных лиц, а также их бездействия, нарушающих экономические права граждан). Культурные права позволяют обеспечивать рост уровня экологической культуры человека. Социальные и экономические права призваны обеспечить человеку достойный жизненный уровень с учетом экологических факторов, право на труд в экологически безопасных условиях, защиту здоровья от вредного воздействия загрязненной окружающей среды, право на экологическое образование (2, с.11).

Наличие экологической составляющей в каждом из названных видов прав свидетельствует об особом характере экологических прав. Если особенность иных видов прав человека (политических, экономических, социальных, культурных) в том, что они вполне связаны с социальной сферой и реализуются в ней, то экологические права связаны со сферой взаимодействия общества и природы. Специфическая особенность таких прав состоит в том, что эти права, являясь инструментом удовлетворения индивидуальных экологических интересов их обладателя, также служат и инструментом сохранения и восстановления благоприятного состояния окружающей среды как публичного блага.

Такая выраженная специфика экологических прав, как нам представляется, позволяет выделить эти права как в международных актах, так и в общей теории прав человека в качестве их самостоятельной разновидности.

Признание значения экологических прав человека – гражданина, прежде всего, подтверждает намерение государства построить демократическое правовое государство и постоянно развивать его основы. С другой стороны, признание этих прав стимулирует рост самосознания граждан, способствует их вовлечению в охрану окружающей среды, стимулирует деятельность государства в данной сфере и может служить важным ресурсом повышения эффективности его деятельности в процессе исполнения своих экологической функции. Признав экологические права, государство может надеяться на активность граждан в их реализации. Обладая правами и стремясь их реализовать, граждане становятся активными союзниками государства в достижении целей, связанных, прежде всего, с сохранением благоприятного состояния окружающей среды или восстановлением его.

В этой связи следует отметить, что конституционное закрепление экологических прав человека и гражданина предусматривает и нормы их признания, соблюдения и защиты со стороны государства как обязанность. С другой стороны, эти права определяют содержание как законов, других нормативных актов, так и деятельность ветвей

государственной власти: законодательной, исполнительной и судебной, а также органов местного самоуправления, обязанности которых вытекают из соответствующих конституционных положений. Так, согласно статье 71 Конституции Азербайджанской Республики, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина является долгом органов законодательной, исполнительной и судебной властей /1/. А в статье 18 Конституции РФ также указывается, что права и свободы человека определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной властей, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием /3/.

Для органов законодательной власти эти обязанности включают создание системы экологического законодательства, предусматривающего механизмы реализации экологических прав, их соблюдения, охраны и защиты. Созданный в законодательстве такой механизм предполагает всестороннее регулирование общественных отношений, складывающихся в сфере взаимодействия общества и природы и определяет задачи деятельности других ветвей государственной власти, а также муниципальных органов.

Органы исполнительной власти создают научно обоснованную систему органов государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием, на которых возлагаются определенные задачи и функции и которые наделяются достаточными полномочиями. Помимо этого, как уже было подчеркнуто, органы исполнительной власти конституционно обязываются соблюдать и защищать права и свободы человека, в том числе и экологические права.

В современном государстве судебная гарантия прав и свобод человека закрепляется конституционно. В этой связи в Конституции Азербайджанской Республики указывается: «Гарантируется защита прав и свобод каждого в суде» (статья 60).Судебная власть призвана по справедливости и закону рассматривать споры, связанные с нарушением экологических прав человека. Для этого в государстве должна быть создана оптимальная судебная система и обеспечена подготовка судей, способных квалифицированно разрешать конфликтные ситуации.

Органы местного самоуправления так же выступают субъектами соблюдения экологических прав. В Конституции Азербайджанской Республике принятие и исполнение местных экологических программ относится к закрепленным здесь основным полномочиям муниципалитетов (статья 144) /1, с.43/.

Список использованной литературы

1. Конституция Азербайджанской Республики. – Баку: Ганун, 2005.
2. Бринчук М.М.Теоретические основы экологических прав //Государство и право. – 2004. – № 5.
3. Гейт Н.А.Экологическое право Российской Федерации. –М.: РАГС, 2009.
4. Конституция Российской Федерации // Конституции стран Балтии и СНГ. – М. Юристъ,1999.
5. Конституция Украины // Конституции государств-участников СНГ. – М. Норма, 2001.
6. Шемшученко Ю.С. Правовые вопросы экологии. – М., 1989.

СОДЕРЖАНИЕ

Выступления и приветствия участников на пленарном заседании V Международного форума стран-партнеров в области подготовки и переподготовки кадров для государственной и муниципальной службы

Акматалиев А.А. Современные подходы к подготовке и переподготовке кадров государственных и муниципальных служащих в современных условиях 3
Арабаев Ч.И. Роль и значение государственной службы в модернизации государственного управления Кыргызской Республики 9
Нарынбаев Д.И. Взаимодействие государственных институтов (Президент-Парламент - Правительство) в условиях политической модернизации 14
Катрин Баух. Приветствие участников форума 17
Макс Георг Майер Профессиональное обучение государственной и муниципальной службы в Германии 18
Койчуев Т.К. Генофонд нации под угрозой дальнейшего ухудшения 19
Кравченко С.А. Осуществление государственно-управленческих реформ: концептуальные основы и элементы общей методологии 24
Старостенко А.М. Модернизация государственной кадровой политики России: общественно-политическая значимость и государственное регулирование 30
Аукен В.М., Еспаева Б.А. Маркетинг как основополагающая часть банковской системы 38
Алиев А.М. О социально-экономической политике Республики Таджикистан в условиях трансформации экономики 42
Нагиев Ф.Т. Модернизация политико-правовой системы в контексте конституционных реформ в Азербайджане 44
Аверченко Л.К. Дистанционная педагогика: проблемы и перспективы 47
Жоробеков Ж. Ж. Управление в транзитном обществе: роль и влияние государства 54

Секция 1. ИННОВАЦИИ В ПОДГОТОВКЕ И ПЕРЕПОДГОТОВКЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Меньшова В.Н. Обучение служению и развитие профессиональных компетенций преподавателей 57
Базарбаева Р.Ш., Мурзаев С.К. Современные методики обучения государственных и муниципальных служащих добросовестности управления 66
Шадыбеков К.Б. Государственная и муниципальная власти как самостоятельные формы публичной власти 74
Саякбаева А.А., Саякбаев Т.Дж. Роль оффшорных зон в мировой экономической системе 80
Саякбаев Т.Дж., Шадыканова Т.М. Системы денежных переводов, их место и роль в экономике Кыргызской Республики 87
Абдрахимова Н.Д., Яр-Мухамедов И.Г. Мобильные средства индивидуализации обучения 93
Малтабаров Б.А. Применение интернет-ресурсов при проведении социологических опросов 99
Топчубаева А.Т. Проблемы государственного управления системой образования в Кыргызстане на современном этапе 107
Касымова Э.Дж., Кулова Г.С. Экологическое образование в условиях модернизации политической системы и реформирования государственного управления 110
Кенжебаева А.А. Стратегическое планирование в системе государственного управления 115

Итибаев К. Реинжиниринг бизнес процессов как инструмент усовершенствования системы управления 123
Ахмедова Л.Ф. Историческая эволюция ораторского искусства и современные риторические школы 130

Секция 2. ПОЛИТИЧЕСКАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Михненко А.М. Современное состояние и тенденции противодействия коррупции в Украине 134
Элебаева А.Б. Особенности политической трансформации в Кыргызской Республике 140
Торогельдиева Б.М. Формирования гражданской политической культуры в системе образования КР 146
Бектанова А.К. Проблемы политической модернизации в Кыргызстане 153
Кошоева Ч.М. Внедрение гендерных подходов в государственное управление Кыргызской Республики 161
Бейшембаева А.Р. Институт парламентаризма в политическом процессе Кыргызстана 168
Чотаев З.Д. Формирование парламентской системы: предпосылки и перспективы ее функционирования 176
Тюлегенов М.Т. Сравнительный анализ демократического развития и политического участия: Кыргызстан и другие страны переходного периода 183
Атыканова Дж.А. Роль СМИ в развитии государственного управления на примере межэтнических отношений 189
Ашимова Д.А. Правовой нигилизм как фактор сохранения коррупции в Кыргызстане на современном этапе 194
Иманалиева Б.М. Конституционные правовые основы избирательной системы Кыргызской Республики 201
Дуйшеева Р.К. Политическая модернизация как фактор интеграции Кыргызстана в мировые глобализационные процессы 208
Кутманова А.С.Влияние коррупции на политическую модернизацию в Кыргызской Республике 212
Аллахвердиев К. Концепт стратегии национального развития в постсоветских государствах: общий дискурс проблемы 218
Месюк М.П. Гражданское общество и государство: проблемы взаимодействия в современных условиях 224
Багиров З.С. Управление устойчивым общественным развитием – условие преодоления отчужденности 227

Секция 3. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ УСТОЙЧИВОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Мусаева Д.А. Ключевые проблемы формирования государственной политики экономического развития Кыргызстана на перспективу 229
Сыдыков Б.К. Создание концепции системы рационального потребления и энергосбережения на предприятии 237
Жапаров Т.Т. Исследование проблем оценки эффективности инноваций 242
Орозбаева А.О. О проблемах подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих в Кыргызской Республике 247
Токтогулова Н.К. К вопросу применения экономических инструментов в использовании водных ресурсов в Кыргызской Республике 252
Мамбетмусаева Р.А. Анализ возможности внедрения зарубежных моделей 261

ипотечного кредитования в Кыргызской Республике
Тороев А.А., Акматов И. К вопросу обеспечения продовольственной безопасности Кыргызстана 267
Мамытова А.О. Устойчивое социально-экономическое развитие регионов в условиях глобализации 272
Аманбаев М. Различие между распределительной и накопительной пенсионными системами 280
Сейдахматова С.З. Новый подход в управлении муниципальной собственностью в Кыргызской Республике 288
Акеров Т.А. Роль государства в становлении и развитии менеджмента малого и среднего бизнеса в КР 295
Элебаева А.Б. Сущность банковских кризисов и объективная необходимость антикризисного управления 301
Мендикулова З.Дж. Государственная поддержка развития кооперативов в Кыргызстане 307
Садабаев А.А. Валютная политика Кыргызстана: факторы, оказывающие влияние на обменный курс сома 314
Джусупов К. Пути реформирования управления энергетическим сектором Кыргызстана 321
Кемелова Ч.А. Влияние внешней трудовой миграции на социально-экономическое развитие Кыргызской Республики 330
Есеналиева Б.Б. Современное состояние и тенденции развития рынка образовательных услуг в Кыргызской Республике 336
Аскарова А., Абдиева А.И. Маркетинговое исследование на рынке банковских услуг для физических лиц 341
Акылбекова Н.И. Анализ миграционных процессов в Кыргызской Республике 346
Конокбаева Д.К. Зарубежная практика определения величины минимальной заработной платы 351
Усупбаев Т.А. Сопоставительный анализ и оценка отдельных относительных макроэкономических показателей регионов Кыргызской Республики и филиалов ГП «Кыргыз почтасы» 359
Макаренко Э.М. Миграционная политика в условиях глобализации 367
Щур Н.О. Индикаторы формирования социально-экономического развития и государственной политики 369
Мартыненко В.Ф. Устойчивое социально-экономическое развитие в условиях глобализации 372
Марчук Р.П. Украинанын мамлекеттик кызматкерлерин финансылык мониторинг тармагында даярдоо 376

Секция 4. АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В КЫРГЫЗСТАНЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Килиевич А.И. Анализ регуляторных воздействий как реформаторский элемент разработки государственной политики: профессионализм выполнения и кадровое обеспечение 378
Мухтарова К.С. Современные аспекты в подготовке выпускников по специальности «Государственное и муниципальное управление» в Казахском национальном университете им. Аль-Фараби 390
Ожукеева Т.О., Сулайманов Т.А. Административные реформы в системе государственного управления: сравнительный анализ 395
Мамбеталиева Г.С. Молодежная политика Содружества наций: цели, управление и программное обеспечение 408
Омуралиев Т.Э. Развитие местного самоуправления в Кыргызстане и проблемы административно-территориального устройства государства 412

Мамбеталиева Э. Международный опыт управления этикой государственных служащих 419
Байтерекова Г.С. Влияние международной миграции на осуществление социальной политики и государственного регулирования в Кыргызстане 424
Алымкулов Н.А. Административные реформы в Японии и Кыргызстане: сходство и различие 430
Егиналиев М.С. Роль политического менеджмента в реформировании политической системы Кыргызстана 435
Хасанов М.М. Стратегические цели и направления государственной политики в Таджикистане 442
Ахмедов Э. Армяно-азербайджанский конфликт и международные организации. Исторические факторы конфликта 455
Мамедова С.И. Экологические права человека и роль ветвей власти в их обеспечении 463

ВЕСТНИК АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Номер 12 2011

Редактор *С.Е.Аксененко*
Компьютерная верстка *С.Е.Аксененко*

Подписан к печати 12.01.2011
Формат 60x84 1/8. Печать офсетная.
Объем 46,63 уч.-изд. л. 58,25 усл. печ. л.
Тираж 400 экз.