

Т. О. Ожукеева, А. К. Эргешов

Государственная политика в изменяющемся мире



Бишкек - 2012

УДК 340
ББК 67
Г 72

Научные редакторы:
Т.К. Койчуев, академик НАН КР,
О.А. Тогусаков, чл.-корр. НАН КР

Авторы-составители: Т.О. Ожукеева, А.К. Эргешов

Г 72 ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ИЗМЕНЯЮЩЕМСЯ
МИРЕ. Учебное пособие / Авт.-сост. Т.О. Ожукеева,
А.К. Эргешов. – Б.: 2012. – 425 с.

ISBN 978-9967-27-056-5

В данной работе освещена теория и практика государственной политики. Это относительно новая наука в области разработки управленческих решений в государственном секторе, а также как учебная дисциплина в рамках магистерских программ по государственному управлению. Предназначена для студентов, магистрантов, аспирантов, докторантов.

Г 1201000000-12

УДК 340
ББК 67

ISBN 978-9967-27-056-5

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
ЧАСТЬ I	
Тема 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ	8
Вопрос 1. Основные условия разработки и реализации государственной политики	8
Вопрос 2. Основные подходы к анализу государственной политики	14
ТЕМА 2. КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ	34
Вопрос 1. Миссия государственной политики	34
Вопрос 2. Стадии процесса государственной политики	39
Вопрос 3. Анализ государственной политики	64
ТЕМА 3. ФОРМУЛИРОВАНИЕ ПОЛИТИКИ	77
Вопрос 1. Этапы формулирования политики	77
Вопрос 2. Критерии и оценки работы государственного аппарата	85
ТЕМА 4. РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ	92
Вопрос 1. Механизм реализации государственной политики	92
Вопрос 2. Основные участники реализации государственной политики	97
ТЕМА 5. ОЦЕНКА РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ	111
Вопрос 1. Критерии оценки государственной политики	111
Вопрос 2. Роль оценочных исследований в анализе государственной политики	115
Вопрос 3. Оценка регуляторных воздействий в разработке и реализации государственной политики	125
ТЕМА 6. ТИПЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛИТИК	130
Вопрос 1. Основные подходы к определению типов государственной политики	130
Вопрос 2. Модели принятия управленческих решений в государственной политике	142

ЧАСТЬ II

Тема 1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СТРАНАХ ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКИ	151
Вопрос 1. Введение	151
Вопрос 2. Разработка и реализация государственной политики в Кыргызстане	164
Тема 2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В КЫРГЫЗСТАНЕ	171
Вопрос 1. Макроэкономическая политика	171
Вопрос 2. Государственная фискальная и денежно-кредитная политика	177
Тема 3. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИННОВАЦИОННО- ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА	183
Вопрос 1. Государственная политика по формированию и развитию Национальной инновационной системы Кыргызской Республики	183
Вопрос 2. Государственная политика по стимулированию инвестиционной активности в Кыргызстане	189
Тема 4. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА	198
Вопрос 1. Анализ современной ситуации в Кыргызской Республике	198
Вопрос 2. Разработка государственной политики	208
Тема 5. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА	219
Вопрос 1. Анализ современной ситуации в Кыргызской Республике	219
Вопрос 2. Разработка государственной социальной политики в Кыргызской Республике	237
Тема 6. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА	244
Вопрос 1. Анализ современной ситуации в Кыргызской Республике	244
Вопрос 2. Разработка государственной политики по развитию промышленности	253
Тема 7. ГОСУДАРСТВЕННАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	266
Вопрос 1. Анализ современной ситуации в сфере межэтнических отношений в Кыргызской Республике	266

Вопрос 2. Разработка государственной национальной политики в области межэтнических отношений в Кыргызской Республике	283
Тема 8. ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА	289
Вопрос 1. Анализ современной ситуации в Кыргызской Республике	289
Вопрос 2. Разработка международной политики в Кыргызской Республике	296
Тема 9. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ КОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	309
Вопрос 1. Анализ современной ситуации в Кыргызской Республике	309
Вопрос 2. Государственное регулирование в сфере этноконфессиональных отношений	315
Тема 10. ГОСУДАРСТВЕННАЯ МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	328
Вопрос 1. Анализ современной ситуации в Кыргызской Республике	328
Вопрос 2. Разработка государственной молодежной политики в Кыргызской Республике	332
Тема 11. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ	335
Вопрос 1. Анализ современной ситуации в Кыргызской Республике	335
Вопрос 2. Разработка государственной политики в сфере образования Кыргызской Республики	338
Тема 12. СОЦИОКУЛЬТУРНАЯ ПОЛИТИКА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ	341
Вопрос 1. Анализ современной ситуации в Кыргызской Республике	341
Вопрос 2. Государство как инструмент воздействия на развитие культуры	342
Вопрос 3. Концептуальные проблемы культурной политики в Кыргызской Республике	349
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	358
ДИАГРАММЫ	360
ПРИЛОЖЕНИЕ	370

ВВЕДЕНИЕ

Перед нашим обществом стоят следующие основные вызовы: с одной стороны, проблемы, связанные с особенностями переходного периода, а с другой – проблемы, связанные с обеспечением устойчивого развития. В этой связи государственная политика приобретает особую актуальность.

Г. Нэш указывал, что одной из причин упадка Египта после 1100 г. до н.э. было «снижение эффективности административной системы», поскольку жрецы-управляющие исповедовали “жесткий, сухой, религиозный формализм”, не прибегая к гибким методам управления».

В постсоветском пространстве анализ государственной политики и подготовки рекомендаций органам государственной власти о выборе адекватных среди возможных вариантов действий, направленных на регулирование общественных проблем, проведение оценивания, мониторинга результатов реализации соответствующих управленческих правительственных решений, является относительно новой сферой, начало которой восходит к середине 90-х гг. XX в. Это относительно новая прикладная общественная наука возникла в 50-х гг. XX столетия в США, а затем распространилась в европейско-континентальных странах. В этих странах данная наука оформилась как профессиональная деятельность в сфере разработки управленческих решений в государственном секторе, а также как учебная дисциплина в рамках магистерских программ по государственному управлению. В результате, данная прикладная наука оказала определенное воздействие на модернизацию института государственной службы англо-саксонской и европейско-континентальной модели.

Новая прикладная наука взаимодействует со многими сферами наук: менеджмент и администрирование в государственном секторе, экономика общественного сектора, государственная служба, государственные финансы, институциональная экономика, экономет-

рика, социология и др. В связи с тем, что проблемы устойчивого развития Кыргызстана сложные, требующие системного анализа эта новая прикладная наука может послужить инструментом в сфере разработки и реализации качественных управленческих решений. Как показывает мировой опыт, с помощью использования методов данной прикладной науки развитые страны пытаются найти решение многих общественных проблем.

В Академии управления при Президенте КР данный курс впервые был прочитан Б.Ж. Ороковым, С.К. Мурзаевым, А.В. Третьяковым. Их лекции оказали огромную помощь при подготовке данной работы. Бесспорное позитивное влияние оказала работа с ресурсами Российской академии государственной службы при Президенте РФ, Северной Академии государственной службы РФ, Высшей школы государственного администрирования МГУ имени М.В. Ломоносова и многих других трудов в этой сфере. Информационную базу работы составили материалы и публикации Национального статистического агентства Кыргызской Республики, Всемирного банка, МВФ, институтов НАН КР. Нами использовались рабочие материалы и доклады государственных организаций и исследовательских центров, а также Интернет-ресурсы.

ЧАСТЬ I

Тема 1.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ

Вопрос 1. Основные условия разработки и реализации государственной политики.

Вопрос 2. Основные подходы к анализу государственной политики.

Вопрос 1. Основные условия разработки и реализации государственной политики

В основе разработки и реализации государственной политики любого государства лежат жизненно важные интересы общества, базовые потребности соответствующего этапа развития данного государства. Эти базовые интересы определяются высшими органами государственной власти совместно с политическими партиями, гражданским обществом, бизнес-сообществом, представителями науки и культуры.

В ходе разработки политики основной вопрос — адекватность базовых интересов общества основной внутренней и внешней политике государства. Этим определяется эффективность или неэффективность, вредность проводимой государственной политики. Государственная политика может противоречить базовым интересам общества и быть навязанной населению, как в государственных системах военного авторитаризма (Судан, Сомали, Нигерия, Демократическая Республика Конго).

За 10 тысяч лет истории государственной политики в различных странах трудно найти единый набор управленческих решений и механизм их реализации, а также одних и тех же ключевых

фигур, институтов, ответственных за результаты проводимой политики¹.

На процесс разработки и реализации государственной политики в Кыргызстане оказывают влияние политические партии (СДПК, Ата-Мекен, Ар-Намыс, Республика, Ата-Журт и т. д.), политические группы, региональные кланы, союзы. В Кыргызстане только начинает разворачиваться процесс партийного строительства, когда на основе общественно-политических движений постепенно формируются политические партии. Особенно впечатляет бурный рост численности новых партий:

- продолжается процесс появления и распада новых политических движений и организаций, поиска ими прочной социальной базы;
- осознание своей слабости приводит их руководителей к пониманию необходимости создания политических коалиций в процессе формирования структур государственного управления;
- многие политические организации страдают от вождизма, когда основная ставка делается на харизматического лидера, способного привлечь на свою сторону голоса избирателей;
- вследствие особенностей политической системы Кыргызстана политические партии, получившие большинство голосов на выборах, не имеют возможности формировать правительство на основе парламентского большинства и тем самым непосредственно влиять на государственную политику, органы власти и управления, как, например, в западных парламентских республиках. Поэтому они стремятся прежде всего оказывать давление на государственные органы.

Особую роль в Кыргызстане играют различные ассоциации, которые выражают интересы как крупного, так и среднего, мелкого бизнеса. Они предпочитают работать непосредственно с высшими представителями государственной власти: министрами, политиками, депутатами и т. д.

Многообразие типов и видов групп интересов порождает такое же многообразие форм, методов и направлений их деятельности.

¹ Источник: International institute of administrative sciences. An international journal of comparative public administration; Aleksandr Kilievyeh. Англо-русский глоссарий в сфере анализа политики. Б., 2009.

Наиболее часто в их практической деятельности встречаются следующие методы работы:

- непосредственное взаимодействие и личные связи с политическими и государственными руководителями для оказания на них влияния, чтобы они приняли во внимание интересы определенной группы или организации при решении конкретной проблемы;
- использование СМИ и развитие связей с общественностью с целью знакомства населения с определенными вопросами и формирования соответствующего общественного мнения, что также может оказать влияние на политику государственной власти;
- вхождение их представителей в органы законодательной власти и бюрократический аппарат;
- проведение технической экспертизы и сбор информации для разработки и предложения своего варианта решения проблемы;
- мобилизация населения для оказания давления на избранных депутатов и представительную власть в целом;
- организация демонстраций и маршей протеста в поддержку или в знак несогласия с проводимой политикой или принимаемыми решениями;
- создание союзов или объединений для концентрации и мобилизации ресурсов нескольких организаций, имеющих близкие интересы в определенной сфере;
- поддержка политических партий или отдельных кандидатов на выборах на определенных условиях.

В ходе процесса разработки государственной политики постепенно формируется механизм общественного консультирования и согласования интересов. В результате социального партнерства с НПО государственных институтов осуществляются:

- а) разработка законодательных актов;
- б) выдвижение новых идей и решений;
- в) привлечение граждан к участию в общественных делах;
- г) осуществление общественной экспертизы государственных программ и проектов.

Значительную роль они могут играть и на этапе выполнения государственной политики путем вовлечения и мобилизации необходимых ресурсов: интеллектуальных, финансовых, политических и др.

В последнее время значительно усилилась роль СМИ и они стали оказывать большое влияние на различные стороны жизни общества в Кыргызстане. Основными функциями СМИ в разработке и реализации государственной политике являются:

- информирование и просвещение населения в вопросах государственной политики, а также сообщение о новых событиях и фактах, что должно способствовать принятию властями обоснованных решений;
- интерпретация новостей и фактов, а также организация обсуждения общественных проблем и агитация за политические, социальные или иные реформы;
- осуществление контроля и наблюдение за действиями органов государственной власти, влияние на общественное мнение и убеждения граждан;
- постановка проблем и обсуждение приоритетов в деятельности правительства или иных органов государственной власти;
- формирование общественного мнения и параллельно с этим выражение настроений различных социальных групп и всего населения.
- постановка проблем и обсуждение приоритетов в деятельности правительства или иных органов государственной власти;
- формирование общественного мнения и параллельно с этим выражение настроений различных социальных групп и всего населения.



Схема разработки и развития государственной политики:

1. Анализ проблем
2. Задачи и цели государственной политики
3. Программы и планы
4. Обсуждения, консультации
5. Выбор основного варианта и легитимизация
6. Оценка и контроль.

Модели разработки и реализации государственной политики:¹

1. Модель «сверху-вниз». Решения принимаются в центральной администрации, остальные — простые исполнители.
2. Модель «снизу-вверх» — формирование политики в местной администрации совместно с общественными группами, организациями. На основе разработанных предложений формируется целостная государственная политика.
3. Смешанная модель. Решения принимаются в центральной администрации с участием гражданского сектора и МСУ.

Основные условия разработки рациональной государственной политики:

- 1) способность определить проблемы, анализ причин их возникновения;
- 2) способность выявить и оценить социальные ценности и общественные интересы;
- 3) способность определить альтернативные варианты и проводить их анализ;
- 4) способность оценить все краткосрочные, долгосрочные последствия альтернативных вариантов для всех социальных групп;
- 5) способность определить все социальные, экономические и политические выгоды и издержки по каждой альтернативе;
- 6) способность выбрать оптимальную альтернативу на основе консенсуса и обеспечить получение максимальных выгод при минимальных издержках.

В реальной жизни выполнить все условия непросто.

Ключевые характеристики государственной политики:

- комплексность;
- доверие и поддержка населения;
- адекватность — реагировать на изменения, происходящие в обществе и мире;
- эффективность, результативность.

¹ Основы государственной политики.

Политические факторы внешней среды, воздействующие на государственную политику:

- финансовые, региональные, различные группы элит;
- политические партии;
- группы интересов, лоббистские организации;
- средства массовой информации;
- общественное мнение.

Институциональные факторы, воздействующие на государственную политику:

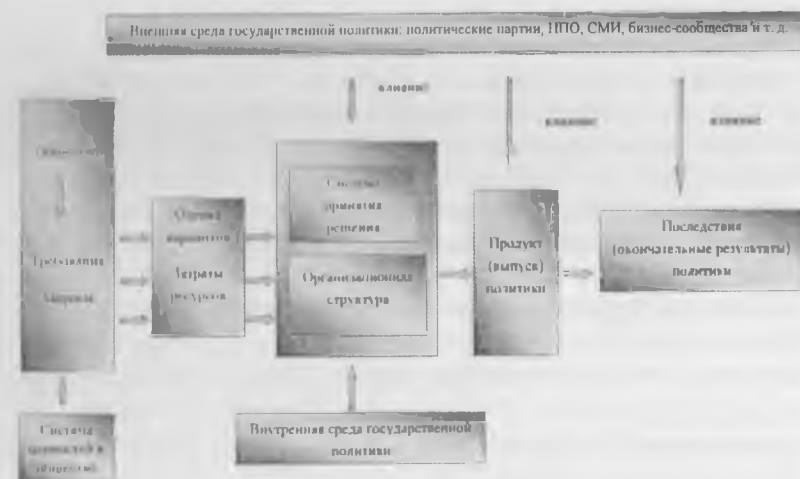
- представительные органы власти;
- органы исполнительной власти;
- контрольные, судебные органы.

Экономические факторы, воздействующие на государственную политику:

- финансовые ресурсы;
- материальные ресурсы;
- экономические программы.

Социальные, технологические факторы, воздействующие на государственную политику:

- социальные ценности, нормы;
- традиции, культура, профессиональная этика;
- новые услуги, товары;
- новые технологии.



Вопрос 2. Основные подходы к анализу государственной политики

В английском языке есть слова: «policy», «politics». «Policy» (полиси) характеризует действия политических институтов по принятию решений, влияющих на страну и общество. У «politics» (политикс) другие цели и задачи, в первую очередь – это борьба за власть, столкновение разных идеологических сил, имеющих разные позиции по поводу распределения власти и ресурсов в стране. «Policy» – результат этой политической борьбы, согласованный и принятый план действий (политика).

Существует также термин «Public Policy», переведенный на русский язык как «государственная политика». Государственная политика означает систематическое изучение природы и последствий альтернативных политик (планов) и определение политики, которая приведет к рациональному достижению поставленной цели.

В мире существуют десятки определений государственной политики¹. В Кыргызстане доминируют два понимания. Согласно первому, государственная политика есть технология согласования интересов разных групп при принятии различных государственных решений. В основе второго понимания лежит утверждение, что государственная политика – это механизм управления, который призван вовлечь в процесс выработки политики и принятия решения различные заинтересованные стороны².

Подобные подходы больше относятся не к «государственной политике» в целом, а к процессу принятия решений (decision making), который является одним из шагов процесса разработки политики (policy making).

В понятии «государственная политика» наиболее важным является то, что она направлена на решение конкретной проблемы и на достижение конкретной цели.

В качестве основных общенаучных методологий современной теории государственной политики выступают *деятельностный, системный, структурно-функциональный, кибернетический, си-*

туационный, конфликтологический подходы, институционализм, концепция политического процесса, теории групп, элиты, рационализма, игр, инкрементализма.

Деятельностный подход исходит из того, что общество есть результат универсальной социальной деятельности каждого. По словам М. Вебера, все общество и люди в зависимости от своего места в этом социальном «предприятии» делятся на:

1. Политиков по случаю – рядовые избиратели.
2. Политиков по совместительству – партийные активисты, для которых политика еще не составляет главной области деятельности.
3. Профессиональных политиков – государственных деятелей и чиновников, освобожденных партийных функционеров и т.д.

По М. Веберу, политика как сфера общественной жизни формируется лишь с возникновением государственно-административного аппарата как «штаба политического предприятия» всего общества, а также с обособлением управленческой деятельности в особую профессию людей, связанную с контролем и распределением власти. Разработка и реализация государственной политики есть специфический вид профессиональной политической деятельности государственных служащих, основанный на легитимном принуждении и подчинении, в целях организации и удовлетворения общественных интересов и потребностей.

Системный подход (Т. Парсонс, Д. Истон, Г. Алмонд, К. Дойч) описывает внутренние взаимосвязи элементов в государственном управлении, образующих единое целое, в осуществлении государственной политики. Структурно-функциональный подход тесно связан с системным подходом. Система состоит из структурных элементов, выполняющих определенные функции в обществе.

Ситуационный подход определяет, какая структура или приемы управления наиболее подходят для данной конкретной ситуации. В связи с тем, что изменения происходят постоянно и ситуация меняется, администрация должна планировать, какие структурные инновации можно провести, чтобы сохранить эффективность управления.

¹ Подр. см. работы Орокова Б. Ж. и др. авторов.

² Подр. см. работы Бактыгулова Ш. и др. авторов.

Институционализм рассматривает госполитику как результат деятельности государственных институтов (правительства, парламента, министерств, судебных органов и др.), использующих определенные административные процедуры и механизмы. Институциональный анализ уделяет основное внимание процедурам, правилам механизма выполнения решений в различных органах государственной власти.

Концепция политического процесса представляет госполитику как результат политической деятельности или политического цикла, имеющего фиксированные ступени и этапы (определение проблем, постановка целей, формирование политики, легитимизация, выполнение, оценка и мониторинг) по решению общественных проблем.

Разработка государственной политики – прежде всего политический процесс, и необходим ее анализ с точки зрения решения общественных проблем и оценки эффективности, с учетом потребностей общества и политики, а также понимание тех ограничений, которые накладывает на нее существующая политическая ситуация и социально-экономическая среда.

Процесс политического анализа

1. Анализ проблем и среды:
 - a) описание;
 - b) моделирование.
2. Анализ проблем и выбор целей:
 - a) долгосрочных, среднесрочных, краткосрочных;
 - b) стратегических, функциональных, тактических.
3. Выбор методологии исследований:
 - a) количественный;
 - b) качественный.
4. Решение проблем:
 - a) выбор критериев оценки;
 - b) разработка альтернатив;
 - c) оценка альтернатив;
 - d) выбор политики.
5. Программа, политика
6. Анализ выполнения и мониторинг.

На разных уровнях процесса политики участвуют разные группы интересов. Это могут быть органы государственного управления и местного самоуправления, НПО-сектор или общественные группы, юридические и физические лица, политические партии, международные организации.

Ключевые элементы политики:

- Государственная политика – это действия государственно-го органа, имеющего законодательную, политическую или финансовую власть для осуществления этих действий.
- Государственная политика реагирует на конкретные потребности или проблемы общества или группы, например, граждан, НПО или государственных органов.
- Государственная политика не является одним решением, действием или реакцией. Это, как правило, несколько разработанных подходов или стратегий.
- Разработанная политика может быть направлена на решение проблемы или быть решаемой в рамках уже имеющихся политик и, соответственно, не требуется предпринимать дополнительных действий.
- Политика реализуется одним государственным органом или несколькими государственными органами.
- Разработанная политика включает в себя обоснование причин предпринимаемых действий.

Знание и понимание ключевых элементов государственной политики позволит группам и организациям принимать более продуктивное участие в процессе принятия решений государственными органами в таких ключевых сферах, как:

1. формирование и распределение бюджетов.
2. Управление государственной собственностью.
3. Природные ресурсы.

В разработке государственной политики в большинстве стран используются современные методы прогнозирования, влияющие на процесс принятия решений о распределении ресурсов на цели развития общества, например, в КНР китайские страгеммы.



Таблица 1. Современные методы и модели
долгосрочного прогнозирования

Автор, авторский коллектив, организация учреждение	Методы, модели, принципы, учения	Работы, программы, прогнозы
1	2	3
а) Форрестер Дж. б) Медоуз Д., Рандере И. Медоуз Д. (США), «Римский клуб»	Модели мировой динамики Математическое макро моделирование (ММ)	1 а. <i>Мировая динамика</i> . М.: Наука, 1978. 1 б. <i>Пределы роста. 30 лет спустя</i> М.: Академкнига, 2008.
Корпорация “Прайс Уотерхаус Куперс” (США)	ММ на основе упрощенной модели эндогенного экономического роста с учетом развития человеческого капитала	Прогноз “Мир в 2050 году”. 2006. Перспективы развития экономик стран G7+ БРИК +Индонезия, Мексика, Турция Испания, Австрия, Южная Корея
Фирма “Голдман Сакс” (США)	ММ на основе простой модели, базирующейся на ПФ Кобба-Дугласа Теория роста Солоу $Y = AK^\alpha L^{1-\alpha}$, где Y – ВВП; A – уровень технологического развития; K – капитал	“Мечтая вместе со странами БРИК: путь в 2050 год” (2003). Наиболее значительные изменения в динамике роста ВВП стран БРИК – в ближайшие 30 лет
Партридж Эрнест (США)	Взгляд из середины XXI века: прогнозный сценарий, касающийся мировой экономики и экономики США	“Последняя Великая, Американская Республика. Доклад из 2050 г.», 2003

Продолжение таблицы 1

1	2	3
Научно-технологическое прогнозирование в различных странах	Форсайт-технологии	США, Япония, страны ЕС, Южная Корея, Китай, Россия
Кучык Г. П., Яковец Ю. В.	Методология глобального интегрального прогнозирования. Метод экспертных оценок, получаемых с помощью многофакторных матриц	Прогноз «Россия 2050». <i>Стратегия инновационного прорыва</i> . М.: Экономика, 2005. Глобальный прогноз: «Будущее цивилизаций на период до 2050 г.»
ИМЭМОРИИ	Метод экстраполяции макротенденций	<i>Мировая экономика: прогноз до 2020 г.</i> /Ред. А. А. Дынкин. М.: Магистр, 2007
Елимов В. М. ЦМО	Экстраполяция тенденции с учетом больших циклов Н. Д. Кондратьева	<i>Мировая экономика: Прогноз до 2050 г.</i> // <i>Вопросы экономики</i> . 2008. № 5
Коротас Л. В., Малков Л., Хаттурин Д. Л. Институт Африки и Институт прикладной математики им М. В. Келдыша (РАН)	Компактная математическая макро модель, основанная на демографическом императиве С. П. Капицы и законе технологического роста М. Кремера	<i>Законы истории. Математическое моделирование развития Мир-системы</i> . М.: URSS, 2007
Малинецкий Г. Г. Институт прикладной математики им М. В. Келдыша (РАН)	Методы синергетики. Теория русел и джокеров. Механизмы возникновения и развития катастрофических событий	<i>Синергетика и прогнозы будущего – совместно с Капицей С. П. и Курдюмовым С. П.</i> М.: URSS, 2003.

Они определяют основные параметры разработки государственной политики – те медленные переменные, под поведение которых будут подстраиваться остальные. Ключевыми параметрами разработки государственной политики на протяжении мировой истории были и остаются: *численность населения, доступные ресурсы и уровень технологий*. Методы прогнозирования, использующие качественные оценки, в основе которых лежит анализ суждений высококвалифицированных экспертов в тех или иных областях научного знания, носят универсальный характер и применимы для *краткосрочного, среднесрочного и долгосрочного прогнозирования*. Учитывая, что мнения экспертов по тем или иным вопросам часто не совпадают и могут быть даже диаметрально противоположными, для уменьшения расхождений и повышения точности прогнозов применяются способы, направленные на достижение согласия сторон. К их числу относится широко используемый на практике метод Дельфи.

Все большую значимость приобретает прогнозирование новых научных и технологических достижений, порожденных ими инноваций, а также оценка их влияния на экономику и природу. Интерес к этой проблеме не ослабевает, прежде всего, благодаря ключевой роли, которую НТП традиционно играет в обеспечении экономического роста и укреплении обороноспособности государства. Не меньшее значение он имеет и для повышения конкурентоспособности промышленных компаний, сохранения окружающей среды, достижения устойчивого развития. Широкое распространение в этой связи получил метод «Форсайт», как разновидность методов, основанных на выработке согласованных суждений. Цель применения метода «Форсайт» в самом широком смысле – это достижение наиболее полного согласия экспертного сообщества по вопросам социально-экономического и научно-технического развития. Данный метод широко используется для разработки государственной политики в США, странах ЕС, Японии, Южной Кореи, а в последние годы – в Китае и России (Гапоненко, 2008). Японские специалисты видят ценность методологии «Форсайт» не столько в достоверности получаемых оценок и принимаемых на этой основе управленческих решений, сколько в самом процессе выработки согласованных оценок. Оригинальная методология интегрального макропрогнозирования с использованием воспроизводственно-

циклической макромоделю была разработана видным российским ученым Ю.В. Яковцом (2008). Указанная макромодель строится на системной основе путем синтеза теории предвидения и учения о циклах, кризисах и инновациях Н.Д. Кондратьева, с одной стороны, и межотраслевого баланса В.В. Леонтьева – с другой. Принципиальное достоинство модели состоит в возможности выявить влияние среднесрочных циклов Жюгляра и долгосрочных кондратьевских циклов на структуру экономики, оценить структурные сдвиги, что невозможно получить другими методами.

Использование воспроизводственно-циклической макромоделю при прогнозировании долгосрочного экономического развития стран СНГ до 2050 г. (Кузык, Яковец, 2005) позволило получить новые результаты по двум направлениям

1. Применительно к динамике структуры экономики стран СНГ по воспроизводственным секторам и важнейшим отраслям произведен ретроспективный анализ развития (1980–2000 гг.) и сделан прогноз на период до 2050 г. в двух сценариях (инерционного развития и инновационного прорыва).

2. На основе данных об отношении экспорта к валовому выпуску и отношении импорта к ВВП получена оценка за ретроспективный период (1980–90 гг.) и сделан предварительный прогноз на период до 2050 г. в плане изменения структуры экспорта в сторону уменьшения его сырьевого характера и повышения импортозамещения как рыночных ниш для инновационного прорыва.

Метод написания сценариев

В настоящее время данный метод становится одним из самых распространенных в построении долгосрочных прогнозов реализации государственной политики в отсутствие при построении необходимых для этого более надежных данных. Обычно предполагается три возможных сценария развития событий: оптимистичный, пессимистичный и наиболее вероятный, который находится где-то между двумя крайними случаями.

Некоторые исследователи полагают, что на долгосрочную перспективу прогнозировать будущее можно только из будущего. Они предлагают изменить парадигму научного мышления, перейдя от общепринятого принципа историзма, согласно которому прогнозный процесс осуществляется «из прошлого в будущее», к принципу

метаисторизма и исследовать «будущее из будущего». Это требует определения не просто цели развития, а Высшей цели, разработку сценария ее достижения. Данный подход в чем-то сродни научной фантастике.

Методы моделирования

Методы компьютерного моделирования с использованием математических макромоделей, адекватно описывающих динамику социально, на сегодня являются самым мощным средством для разработки государственной политики. Такие математические макромоделей разрабатывают не только отдельные ученые или научные коллективы, но и крупнейшие частные консультационно-аналитические центры и инвестиционные компании, например, «Прайс Уотерхаус Куперс» (Price water house Coopers, 2006), (Wilson, Purushothaman, 2003) и др. Используя описанную методологию компьютерного моделирования, специалисты корпорации «Прайс Уотерхаус Куперс» дали анализ относительной мощи экономик 17 крупнейших стран мира с точки зрения паритета покупательной способности. К данным странам относятся страны «Большой семерки» (США, Япония, Германия, Великобритания, Франция, Италия, Канада), Испания, Австрия, Южная Корея, а также семь крупнейших стран с развивающейся рыночной экономикой, которые обозначены как страны с быстро развивающейся экономикой (Китай, Индия, Бразилия, Россия, Индонезия Мексика и Турция). (Pricee water house Coopers, 2006).

На основании выполненных исследований получены следующие основные выводы:

1. Под действием расходящихся демографических тенденций произойдут значительные сдвиги в относительных темпах роста экономик Е7. Ожидается, что в период между 2005 и 2050 гг. Китай и Россия столкнутся с более значительным снижением численности населения работоспособного возраста по сравнению с Индией, Индонезией, Бразилией, Турцией и Мексикой.
2. Исходя из демографических тенденций и прогнозов для базового сценария, потенциал Индии позволит ей стать самой быстро растущей из наиболее крупных мировых экономик в период до 2050 г. Если делать оценку по паритету поку-

пательной способности, к концу этого периода ВВП Индии будет таким же, как у США. У Китая ВВП составит 140 % ВВП США. Экономика Бразилии обойдет экономику Японии. Сравнительно быстро будут расти в экономическом плане Индонезия, Мексика и Турция. Экономики этих стран к 2050 г. превзойдут, соответственно, экономики Германии, Великобритании и Италии.

3. Экономика стран СНГ будет развиваться более медленными темпами в связи с прогнозами резкого уменьшения численности населения работоспособного возраста, но к 2050 г. она почти сравняется с экономикой Франции.

Два наиболее важных результата прогнозных оценок, полученных сотрудниками фирмы «Голдман Сакс» (Wilson, Purushothaman 2003), звучат следующим образом:

- две трети прироста ВВП стран БРИК будет связано с более высокими темпами роста в реальном секторе;
- наиболее значительные изменения в динамике роста ВВП стран БРИК будут наблюдаться в ближайшие 30 лет.

Главным недостатком рассмотренной модели является то, что в ее основе лежит экономика предложения. Следовательно, модель игнорирует фактор платежеспособного спроса и исходит только из ожидаемой динамики факторов производства. Однако эпоха экономики предложения ушла надолго вместе с неоклассической экономической теорией. Снова наступает эпоха экономики спроса, кейнсианская эпоха. Именно благодаря проводившейся в развитых странах Запада в 1950–60 гг. кейнсианской политике обеспечения эффективного спроса, приобрели твердую почву и стали более или менее реалистичными «неоклассические» среднесрочные и долгосрочные экономические прогнозы на основе модели роста Солоу. Это означает, что новые динамические макромоделей должны строиться с учетом совместного действия равновесного долгосрочного роста и циклических колебаний вокруг него, определяемых соотношением спроса и предложения. Это и есть основное направление для усовершенствования используемых сегодня математических макромоделей динамики социально-экономического развития.

Следующий важный недостаток заключается в том, что показатели численности населения рассматриваются как внеш-

ние данные для макромоделей, т.е. как экзогенно определенная переменная. Это означает, что, хотя модель позволяет оценивать потенциальное воздействие изменения численности населения на различные аспекты экономического роста, она не дает возможности выявить влияние экономических изменений на рост численности населения, т.е. учесть обратную связь. А.В. Коротаяев и его коллеги разработали компактные математические макромоделей технико-экономического и демографического роста (Коротаяев, Малков, Халтурина 2005, 2007; Коротаяев, Комарова, Халтурина, 2007), где численность населения участвует как эндогенная переменная. Особенности этой модели являются: во-первых, то, что уровень технологического развития измеряется через «избыточный продукт», производимый при данном уровне технологического развития на одного человека; во-вторых, учитывается динамика грамотности населения. Данная модель поучительна показом, как весьма простой подход, если в него заложены ключевые принципиальные закономерности, описывающие процесс развития сложной самоорганизующейся системы, может дать хорошие возможности для долгосрочного прогнозирования трендовой траектории. Естественно, что модель должна быть адаптирована к условиям постиндустриальной эпохи и учитывать циклические колебания вокруг трендовой траектории, чтобы ее можно было использовать для практического прогнозирования. По крайней мере, одно достоинство модели очевидно: она указывает на возможность усовершенствования существующих макромоделей путем эндогенного включения в них демографической переменной.

Прогнозируемая экономическая ситуация способна стать кризисной, критической или наоборот существенно улучшиться ввиду непредвиденных поворотов в международной, а также национальной политической и социальной жизни.

Как спрогнозировать такие изменения?

Каким образом возможно учесть влияние отдельных событий на экономическую ситуацию?

Г.Г. Малинецкий разработал синергетический подход, который позволяет моделировать механизмы возникновения и развития подобных катастрофических событий. Что касается момента появления таких событий, он может быть определен на основе детального

анализа корреляции кондратьевского цикла с социально-политическими событиями.

Как уже отмечалось, за последние годы были подготовлены и опубликованы десятки среднесрочных и долгосрочных прогнозов развития. Все они различаются по целям, масштабам и по методологии проведения исследований и, соответственно, имеют различные, часто не совпадающие выводы. Общее в этих прогнозах – обеспокоенность за судьбу человечества в связи с неравномерностью экономического и социального развития разных стран и народов, истощением природных ресурсов, загрязнением окружающей среды и другими глобальными проблемами.

Многие считают, что из моделей долгосрочного прогнозирования наиболее перспективной и гибкой методологией является компьютерное моделирование, которое не только позволяет получать прогнозы, но и, что важнее, решать задачу программирования, т.е. управления социально-экономическим развитием, чтобы реализовать оптимальный сценарий развития, установленный в ходе прогнозирования (Садовничий, 2005). Поэтому в МГУ приступили к разработке новой методологии компьютерного моделирования на основе усовершенствованной математической макромоделей, адекватно описывающей динамику социально-экономического развития отдельной страны и мировой экономики.

Циклическое прогнозирование

Мировой экономический кризис 2008 г. оказал сильное шоковое воздействие, вызвал резкое замедление как в развитых, так и развивающихся экономиках мира.

Американская экономика вступила в фазу длительной рецессии, а мировая экономика – в фазу длительной нестабильности. Сложившаяся ситуация предвещает новые кризисы и длительную депрессию в мировой экономике в предстоящем десятилетии. Многие исследователи, изучающие ипотечные и банковские кризисы США в 2007 г. с быстрым втягиванием в его водоворот европейских и азиатских стран, восприняли происшедшие события как спонтанное явление. Однако произошло далеко не случайное совпадение неблагоприятных факторов, оказавших эффект. Речь идет о проявлении некоторых фундаментальных закономерностей, обуславливающих долговременные тенденции развития. Экономический кризис 2008 года – не первый и не последний в рыночной экономике. В качестве хресто-

матийного примера обычно называют Великую депрессию 1930-х гг. В памяти нынешних поколений людей остался разрушительный кризис начала 1970-х гг., в результате которого рухнула Бреттон-Вудская система с ее золотодолларовым стандартом. Также известно о дефолте 1998 г., явившемся следствием финансового кризиса, начавшегося в Юго-Восточной Азии и распространившегося на весь мир. Имели место также экономические кризисы 2000–2001 гг., 2008–2009 гг., возникший в отраслях «новой экономики» (электроника, телекоммуникации и информационные технологии), спровоцированный финансовым пузырем. Эти явления спрогнозированы еще в 1920-х гг. великим русским ученым Н.Д. Кондратьевым, который открыл длинные циклы экономической конъюнктуры, проявляющиеся в капиталистической экономике примерно дважды в столетие (Кондратьев, 2002). За последние два века не было практически ни одного случая в мировой экономической жизни, который противоречил бы Кондратьевскому учению. События 2008–2010 гг. не стали исключением. Так что ликвидация экономических циклов, о которой так много говорили неоллибералы, была всего-навсего иллюзией. В этой связи многие исследователи изучают большой цикл Кондратьева, подъем которого состоится, вероятнее всего, в 2020–2040 гг. Уже делаются прогнозы относительно его параметров и ключевых базовых технологий ((Price water house Coopers, 2006; Клипов, 2008; Кузык, Яковец, 2005; Wilson, Purushot haman, 2003).

Основной вопрос в условиях глобального мира, как повысить надежность управления социально-экономическими процессами для достижения целевых показателей.

Еще в 1912 г. великий экономист XX века Й. Шумпетер указывал, что главной движущей силой экономического развития являются научно-технические инновации. Он писал, что когда какая-либо инновация внедряется в экономику, имеет место так называемый «вихрь созидательного разрушения», подрывающий равновесие прежней экономической системы, вызывающий уход старых технологий, отживших организационных структур и появление новых отраслей, новых институциональных возможностей, в результате чего возникает небывалый динамизм экономического развития. *Инновации* все больше выступают в роли локомотива экономического развития, определяя его эффективность и рост производительности труда. Инновации, как процесс, поддерживаются инвестициями и соответству-

ющими институтами, без чего не действует механизм их реализации. *Инвестиции без инноваций бессмысленны и порой даже вредны, поскольку означают вложение средств в воспроизводство устаревших товаров, продукции и технологий.* Научно-технический прогресс в целом и особенно инновационный процесс, как ныне общепризнано, развивается неравномерно во времени, им присуща цикличность. Следствием этого являются циклические колебания экономической деятельности. Й. Шумпетер развил учение Н.Д. Кондратьева о больших циклах конъюнктуры и разработал инновационную теорию длинных волн, интегрировав ее в общую инновационную теорию экономического развития (Schumpeter, 1939). Циклическое движение выпуска Шумпетер считает формой отклонения от равновесия, к которому всегда стремится экономическая система. Спонтанные сдвиги нововведений вызывают радикальные изменения в экономике, которые уводят ее от изначальной равновесной траектории. Система уже никогда не возвращается к прежнему равновесному состоянию. Новый цикл начинается в период очередной депрессии на новом уровне равновесия. Смена уровней равновесия, по Шумпетеру, и определяет долговременную траекторию экономического развития, в ходе которого экономическая система находится в динамическом равновесии. Шумпетер придавал важное значение взаимодействию большого цикла Кондратьева с двумя другими широко известными циклами: среднесрочным Жюгляра, продолжительностью 7–10 лет, и краткосрочным – Китчина, длительностью 3–4 года. Он показал, что последние должны быть синхронизированы с циклом Кондратьева, причем каждый цикл Кондратьева состоит из шести циклов Жюгляра, а каждый жюглярский цикл – из трех циклов Китчина. Отсюда следует, что первые годы фазы подъема (процветания) кондратьевского цикла совпадают с фазами процветания по Жюгляру и Китчину. Отсюда и динамичность экономического развития в фазе подъема. Напротив, когда фазы спада и депрессии кондратьевского цикла совпадают с фазами депрессии по Жюгляру и Китчину, тогда и случаются наиболее глубокие кризисы и длительные рецессии, как это и произошло в 2008–2009 гг.

Совсем недавно японский исследователь М. Хироока доказал на основе обработки и анализа большого массива эмпирических данных существование тесной корреляции нововведений и больших циклов Кондратьева, впервые подтвердив, что диффузия нововве-

дений строго синхронизируется с повышательной волной кондратьевского цикла и достигает своего созревания в области наивысшего пика цикла. Причем различные базисные инновации, благодаря действию механизма самоорганизации, формируют целый кластер и появляются группой на стадии депрессии. Депрессия заставляет предприятия искать возможности для выживания, а инновационный процесс может их предоставить, т.е. депрессия запускает процесс внедрения инноваций. Кластеры базисных технологий приводят к возникновению новых отраслей и, в свою очередь, запускают очередной большой цикл Кондратьева. Благодаря синергетическому эффекту взаимодействия инноваций внутри кластера, они вызывают мощный кумулятивный рост экономики, вследствие чего и являются основными двигателями экономического развития. Поэтому успех государственной инновационной политики целиком зависит от способности правительства предвидеть и активно содействовать инновационному процессу в периоды депрессии, оживления, когда имеет место синергетический эффект их усиления. Напротив, если поддержка правительства осуществляется с запозданием, эффективность внедрения инновации значительно снижается.

Структура кондратьевских циклов весьма проста. Каждый цикл состоит из двух стадий: повышение и понижение. Эти стадии большого цикла Кондратьева принято подразделять на четыре фазы, как показано на рис. 1. Эти фазы называются: оживление (восстановление); подъем (процветание); спад (рецессия); и депрессия.

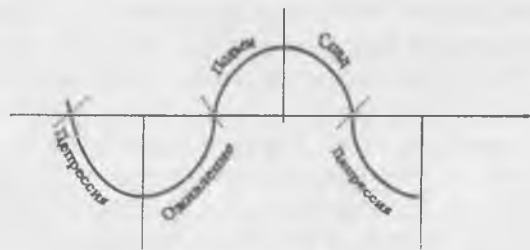


Рисунок 1. Четырехфазный цикл Кондратьева

Стадия повышения охватывает период длительного преобладания высокой хозяйственной конъюнктуры в международной экономике (фазы — оживление и подъем) продолжительностью около

20–30 лет, когда она развивается динамично, легко преодолевая кратковременные неглубокие спады. Стадия понижения (фазы — спад и депрессия) — это период «длительного преобладания низкой хозяйственной конъюнктуры, продолжительностью около 20 лет, когда, несмотря на временные подъемы, доминируют депрессия и вялая деловая активность, вследствие чего мировая экономика развивается неустойчиво, впадая временами в глубокие кризисы. Таким образом, началу повышательной стадии обязательно предшествуют периоды кризиса и депрессии. Текущий пятый кондратьевский цикл (примерно 1980–2020 гг.) стартовал после череды мировых кризисов 1969–1971 гг., 1973–1975 гг. и 1981–1982 гг., сопровождавшихся скачкообразным изменением цен на топливо и сырье. В период повышательной волны пятого кондратьевского цикла (1982–2005 гг.) наблюдался подъем мировой экономики со среднегодовыми темпами прироста, равными 3,1%. Вместе с тем, по оценкам ряда экспертов, мировой экономический кризис 2001–2002 гг. ознаменовал переход к понижительной волне пятого кондратьевского цикла и падающей эффективности связанного с ним технологического уклада. В 2008 г. разразился новый кризис мировой экономики. Спусковым крючком стали проблемы ипотечных банков США. Согласно учению Н.Д. Кондратьева, на этом этапе можно было с высокой вероятностью предвидеть крупные финансовые потрясения. Действительно, предыдущий кризис в мировой экономике произошел в 2001 г. на спаде среднесрочного цикла Жюгляра и был вызван также лопнувшим в 2000 г. финансовым пузырем, надутым в сфере новой экономики, бурно развивавшейся в 1990-х гг. Нынешний кризис произошел как раз на спаде очередного цикла Жюгляра продолжительностью 8 лет.

Поскольку продолжительность острых кризисных проявлений обычно составляет 18–24 месяца, уже в 2010 г. рецессия завершится и начнется восстановление экономики. Однако восстановительный процесс будет слабым и не достигнет уровня достаточно экономической активности. Прирост производства при этом вряд ли уравновесит нынешнее сокращение производства. Логика воздействия понижительной стадии кондратьевского цикла такова, что набравший силу кризис на нынешних рубежах вряд ли остановится. Мировую экономику ожидает затяжная депрессия, которая, возможно, протянется с 2010 по 2018 гг. и будет сопровождаться

промежуточными кризисами. Прежде всего, это столь же глубокий и затяжной, как и в 2008–2009 гг., экономический и технологический кризис, связанный с предстоящей сменой кондратьевского цикла в 2020-х гг. Этот кризис следует ожидать предположительно в 2016–2017 гг. Следует предвидеть, что и в 2013 г. может разразиться еще один кризис, который явится следствием чрезвычайных широкомасштабных государственных финансовых интервенций в экономику. Следует ожидать дальнейшего падения темпов роста мировой экономики во втором десятилетии XXI века (2010–2017 гг.) по сравнению с темпами экономического роста в первом десятилетии. Нарастают также экологический, продовольственный, энергетический и геополитический кризисы. Первый из них порождается ускоренным ростом потребления ископаемого топлива (нефти, газа и угля) и усилением теплового загрязнения планеты. Будет усугубляться нехватка продовольствия, произойдет дальнейший постоянный рост цен на продукты питания. Возможен затяжной геополитический кризис, связанный с формированием нового мироустройства. Снижение остроты этого кризиса возможно лишь при условии согласованной долгосрочной стратегии всего мирового сообщества, основанной на диалоге и партнерстве цивилизаций, принципе многополярности.

Наилучший способ преодоления кризисных явлений и затяжной депрессии, вызванных сменой кондратьевских циклов, как показал выдающийся немецкий экономист Г. Менш, заключается в инновационном прорыве, путем своевременного освоения и распространения базисных технологий следующего шестого кондратьевского цикла. Период с 2010 по 2020 г. является, по мнению многих, самым благоприятным временем для внедрения новой волны базисных технологий¹. Ядром шестого технологического уклада, вероятнее всего, будут нанотехнологии и оптоэлектроника, геновая инженерия и биотехнология, мультимедиа, включая глобальные интеллектуальные информационные сети, альтернативная энергетика. Что же касается эпицентра этой волны базисных инноваций, то можно предположить, что авангардные страны пятой волны инноваций – США, Япония и Западная Европа

– в основном сохраняют свои позиции. К ним могут присоединиться страны БРИК – Китай, Индия, Россия и Бразилия. Вполне естественно может возникнуть вопрос: а сохранится ли феномен кондратьевских циклов в XXI веке? Здесь можно было бы сослаться на мнение авторитетного специалиста по Кондратьевским циклам, выдающегося японского ученого М. Хирооки, который утверждает, что в новом столетии они будут играть более важную роль. Он показал, что благодаря двум силам, которые постоянно наращиваются – глобализации и научно-техническому прогрессу, кондратьевские циклы все больше синхронизируются по всем странам и регионам мира, а их параметры становятся все более стандартными. Мы могли бы добавить еще один сильный аргумент в пользу кондратьевского цикла, а именно: за последние двадцать лет число стран с рыночной экономикой в мире стало почти стопроцентным. Ныне практически нет стран, которые не следовали бы ориентированной на рынок экономической политике. Большинство экспертов полагает, что альтернатива рынку ушла навсегда. А если учесть, что большие циклы экономической конъюнктуры Кондратьева присущи именно капиталистическому способу хозяйствования, то вывод очевиден: позиции кондратьевского цикла только упрочились.

Опираясь на теорию больших циклов Кондратьева, англо-австралийский экономист К. Кларк в 1930-х гг. сделал важное открытие, установив взаимосвязь между сдвигами в отраслевой структуре экономики, сдвигами в институциональной структуре общества и изменениями в темпах экономического роста. Он показал, что именно это взаимодействие обуславливает переход экономики из одной стадии развития в следующую, более прогрессивную. Поскольку структурные изменения обусловлены мощными технологическими сдвигами, то долговременные структурные сдвиги в экономике происходят на фоне больших циклов Кондратьева, сформированных кластером базисных технологических инноваций. **Технологический, структурный, а следовательно, и институциональный прогресс возможен при условии активной деятельности государства, опирающегося на конкурентный рынок, но преобразующего его основу с помощью эффективной структурно-инновационной политики.** Возможно ли устойчивое развитие кыргызской экономики в рамках регионального развития? Чтобы ответить на этот вопрос, требуется проведение активной структур-

¹ Подр.см.: Мусакожоев Ш.М., Жапаров А.У. Стратегия инновационной модернизации Б.. 2010. С. 8–157.

но-институциональной политики, способной диверсифицировать экономику, чтобы в ней полнее заработали принципы свободной конкуренции.

Кейнс и его последователи считали, что вследствие ограничений со стороны спроса капиталистический рынок не в состоянии достаточно полно использовать производственные ресурсы общества. Проблема неустойчивости рыночной экономики является центральной в кейнсианской теории. Кейнс считал, что в основе этой неустойчивости лежит непредсказуемость поведения инвесторов. Она проявляется двояко: в спекулятивных действиях на финансовых биржах, где осуществляются краткосрочные инвестиции, и в долгосрочных инвестициях предпринимателей в реальный сектор. И в том, и в другом случае процессы носят стихийный, массовый характер и подвержены влиянию случайных событий как в сфере хозяйства, так и вне его.

Из взглядов Кейнса вытекает, в частности, что рынок не содержит в себе механизма устойчивого долговременного роста. Поэтому долговременные прогнозы приобретают смысл только в том случае, если государство своей целенаправленной экономической политикой обеспечит экономике устойчивый рост. Следовательно, разумно говорить о долгосрочном прогнозировании в связи с программированием желаемого сценария развития.

Известное положение теории управления гласит: «Чтобы управлять — надо предвидеть». Выработывая управленческие воздействия, управленцы интересуются, прежде всего, ожидаемым результатом их применения. Вкладывая инвестиции, внедряя инновации, приходится оценивать, каким образом они скажутся на функционировании объекта вложений, на результатах отдельной отрасли, на макроэкономической динамике.

Будущие результаты зависят не столько от их прогнозных величин, сколько от эффективности управления, оптимального выбора путей перевода экономики из исходного состояния в выявленное путем прогнозирования желаемое состояние, построения эффективных путей достижения желаемого будущего состояния общества. Н.Н. Моисеев, А.А. Акаев и другие, проанализировав в историческом контексте функционирование рыночной экономики, выявили череду экономических кризисов

различной интенсивности и показали их в ритмической последовательности, тесно коррелирующей с кондратьевскими циклами. Механизм циклов Кондратьева применительно к мирохозяйственной системе считается ее неотъемлемым эндогенным фактором, определяющим основные временные и сущностные особенности системы, функционирующей в режиме саморегулирования. На этапе спада, сталкиваясь с угрозой для выживания, общество мобилизует свои внутренние силы и закладывает инновационную основу для будущего прорыва. Сочетание в одном кондратьевском цикле повышательной и понижательной волн, фаз «разогревания» и «охлаждения» предохраняет мирохозяйственную и соответствующие национальные системы от перегрева и переохлаждения, нормализует их жизненный тонус и, в конечном счете, обеспечивает их поступательное движение, несмотря на периодическое возникновение кризисов и провалов, крайне болезненных для жителей развивающихся стран.

Тема 2.

КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Вопрос 1. Миссия государственной политики.

Вопрос 2. Стадии процесса государственной политики.

Вопрос 3. Анализ государственной политики.

Вопрос 1. Миссия государственной политики

Выражение «государственная политика является искусством возможного» общеизвестны. Толкование его сводится к тому, что политик ограничен в своих возможностях и должен учитывать конкретную ситуацию, следовательно, он не может сделать более того, что ему позволяют обстоятельства. А на самом деле искусство возможного – это способность предвидеть последствия политических шагов, их возможные результаты. Правительство Великобритании в 1999 г. при разработке программы модернизации государственного управления, под лозунгом «лучшее правительство для лучшей жизни» определило пять стратегических приоритетов своей политики:

- улучшение системы разработки государственной политики и принятия решений;
- повышение качества государственных услуг;
- улучшение распределения государственных услуг в соответствии с нуждами граждан;
- внедрение информационных технологий;
- модернизация государственной службы.

Исследователи дают множество определений государственной политики:

1. *Государственная политика* – сложившийся предмет деятельности государства в основных сферах общественной жизни: экономической, политической, социальной, духовной, религиозной, правовой. Государственная политика разрабатывается и реализуется государственными институтами сообразно их историческим задачам и целям на данном этапе.

2. *Государственная политика* – это основные принципы, нормы и направления деятельности (в более широком смысле – вся деятельность) органов государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) по осуществлению делегированной им гражданским обществом государственной (общественной) власти.

3. *Государственная политика* – одна из основных сфер общественной жизни, связанной с отношениями между различными социальными субъектами (политическими партиями, общественными объединениями по различным интересам и т. п.) по поводу установления, организации, функционирования и изменения власти в обществе (в государстве). Основной вопрос – повышение КПД (коэффициент полезного действия) госаппарата при любом политическом режиме.

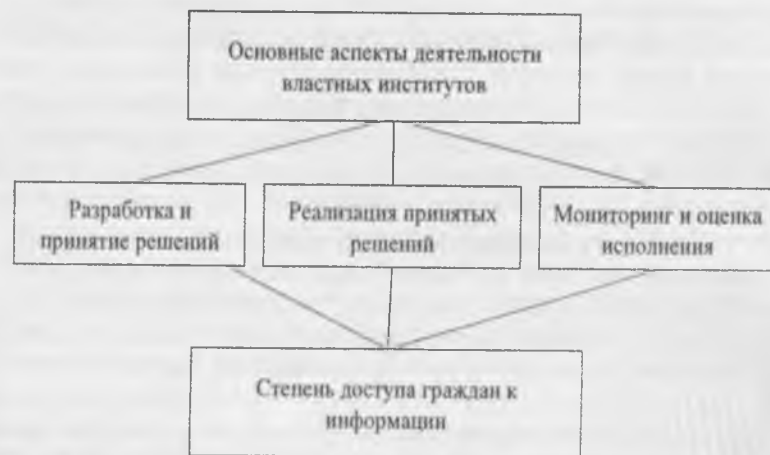
В этой связи нельзя не привести пример количественной оценки организационного превосходства, осуществленной в рамках исследования КПД госаппарата европейских государств. По глобальной шкале наивысшую оценку получил госаппарат Великобритании – 93 %, а Россия – всего лишь 21 %, т.е. английский госаппарат обеспечивает стране конкурентное преимущество, организационное превосходство в мире, обеспечивая рациональное использование основных ресурсов.

В зависимости от возможности немедленного использования ресурсы в реализации государственной политики могут быть подразделены на реальные и потенциальные. Реальные ресурсы можно задействовать немедленно, вторые – лишь через некоторый период времени, причем с той или иной степенью вероятности.

Она тем выше, чем большим ресурсом времени располагает государство. В условиях дефицита времени не всегда удастся рационально использовать все ресурсы. В результате ресурсный дефицит может быть временным или постоянным. Их преодоление связано с трудностями.

Таким образом, государственная политика определяется как совокупная деятельность органов государственной власти, осуществляемая напрямую либо через агентов таким образом, что она имеет влияние на жизнь граждан. Производство политики – это то, как органы государственной власти решают, что будет сделано относительно рассматриваемых вопросов, связанных с жизнедеятельностью гражданского общества. Производство государственной политики включает процесс взаимодействия различных политичес-

ких сил общества, правительственных и НПО. Государственная политика – это результат взаимодействия основных политических сил данного общества ¹.



Обычно различают три уровня государственной политики. (Ороков Б.Ж., 1996).

1. Первый уровень, в соответствии с Питерсом – это уровень политических предпочтений, которые делаются политическими лидерами или государственными служащими. Эти предпочтения делаются на основе полномочной власти, которая делегируется им гражданами. Этот уровень можно объяснить как фазу выработки определенной политики в какой-либо сфере общественных интересов.
2. От уровня политических предпочтений мы продвигаемся к следующему этапу – этапу результатов выработки политики или результатов разработки государственных программ и предоставления услуг. Это этап действий, когда выработанная политика воплощается в жизнь.

¹ Болотбаев А.А. Человеческий капитал и государственное управление Кыргызстана. Б., 2012. С. 159.

3. На третьем уровне есть уже результаты политического влияния или политических предпочтений. Это эффект всех предыдущих решений. В случае, когда решения достигают своих целей, необходимо оценить то, что было достигнуто – успех или провал.

Цикл политики имеет сильные и слабые стороны. Его сильная сторона – способность создавать направление разработки общественной политики. Слабая сторона – в негибкости этого цикла. Другими словами, модель никогда не описывает набор действий, необходимых для конкретной ситуации. Это означает, что не существует стандартного набора инструментов для разработки шагов цикла политики. Модель задает направление, в рамках которого надо двигаться.

История человечества показала, что из всех экономических систем на сегодняшний день наиболее эффективной является система рынка, но для полной реализации экономического потенциала необходимо участие государственных институтов данного общества.

Миссией государственного управления в этом контексте исследователи определяют как создание условий, при которых экономическая система, максимально реализовывая свой потенциал, удовлетворяла бы всем нуждам и потребностям как отдельной личности, так и всего гражданского общества.

Государственное управление имеет место в самом широком аспекте общественных проблем, таких как образование, экономика, оборона и защита государства, культура, социальная защита и т.п. Для решения всех этих проблем государственное управление осуществляется в двух средах – внутренней и внешней. Во внутренней среде мы имеем дело с управлением человеческими и финансовыми ресурсами. Инструментами управления при этом являются системы, позволяющие работать с кадрами, например, система кадров (системы персонала), различные методы финансового анализа и контроля, а также различные организационные структуры. Во многих моделях развития государственное управление рассматривалось как сила, исполняющая решения, которые принимались посредством политического процесса. Во многих моделях развития выявление государственных проблем и принятие решений осуществляется закрытой от большинства населения и строго определенной группой, партией или элитой.

В либеральных моделях развития процесс принятия решений является центральной проблемой в политическом процессе и государственное управление осуществляется в обществах с плюралистическими политическими системами, с множеством конкурирующих политических партий и экономических интересов. И процесс принятия решений в области государственного управления более открытый. В то же время такой процесс является более сложным из-за того, что в нем представлены различные интересы. В этой связи всегда необходимо находить компромиссы.

В настоящее время государственное управление осуществляется также и в той среде, которую мы называем процесс государственной политики. Это и есть внешняя среда. Мы должны проанализировать процесс, который помог бы нам ответить на вопрос, «каким образом влияют на государственных управленцев и как они сами могут влиять на решения, принимаемые в этой среде?»

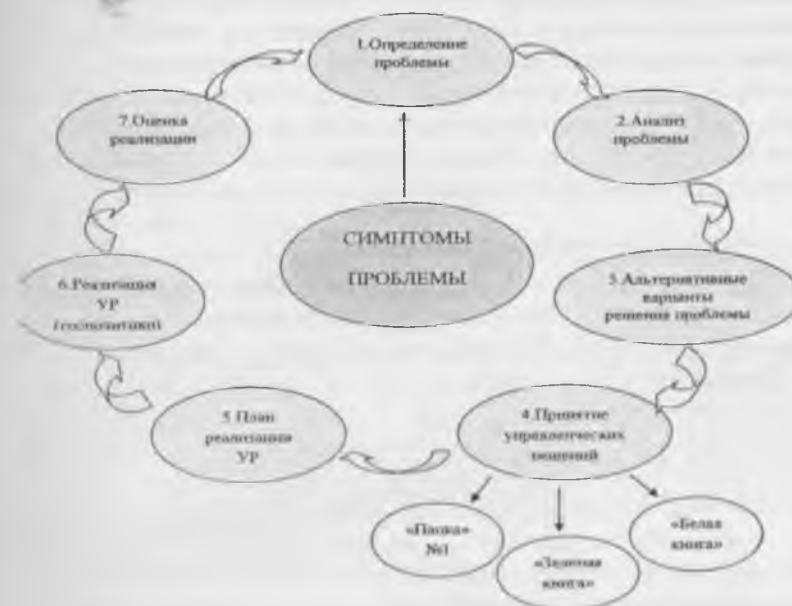
Мы выбираем людей в различные органы государственной власти, например, в Жогорку Кенеш или в местные кенешы, чтобы они принимали решения за нас по различным вопросам общественной жизни, поэтому не влияем на процесс принятия решений. Выбирая своих представителей, мы ожидаем, что принимаемые ими решения будут отвечать нашим интересам. Однако сами очень редко принимаем непосредственное участие в процессе принятия решений, разве что во время выборов и всенародных референдумов. Результаты последствия проводимой государственной политики за годы независимости налицо. Энергия израсходовалась в никуда несмотря на то, что создание системы хорошего государственного управления всегда находилось в центре внимания представительств ПРООН, ВБ, МФВ и других международных организаций в Кыргызстане.

По данным ПРООН, «более 60 % всех финансовых ресурсов, которые являются основными ресурсами, направляются на техническую помощь в области системы государственного управления»¹.

Решения и действия государственной политики должны изменять что-либо в обществе, но меняется, например, порядок налогообложения, предоставление различных услуг или в целом правовая экономическая системы, в результате чего изменения часто происходят без должного знания причин и последствий.

¹ Парламент в странах переходного периода с президентской формой правления: роль, функции, тенденции развития. Б., 2000. С. 21.

Вопрос 2. Стадии процесса государственной политики



Вопросы государственной политики проходят через несколько стадий целостного процесса. Нет единого временного измерения, которое может быть применено ко всем вопросам общественных проблем или ко всем стадиям процесса. Вопросы поднимаются вследствие каких-либо критических ситуаций в обществе и появления нужды по выходу из них, когда политический и административный аппараты сосредотачиваются на поднимаемом вопросе в течение определенного временного периода. Для некоторых политических вопросов требуются годы, чтобы прийти к какому-либо заключению, например, решить вопрос разграничения полномочий между центральными и местными органами государственной власти. Вопросы внешней политики или обороны страны обращают на себя немедленное и приоритетное внимание и ограничиваются числом действующих участников в процессе принятия решения. Другие вопросы, преимущественно социальной политики, могут потребовать много лет и для их разрешения возникают высоко политизированные конфликты в гражданском обществе. Такие вопро-

сы, как гражданские права, этнические вопросы, этноконфессиональные проблемы, часто относятся к очень трудным вопросам в достижении консенсуса. Чем больше конфликт и интерес групп в обществе, тем больше требуется времени, чтобы достигнуть какого-нибудь определения или цели в процессе политики.

Стадии процесса политики можно описать в следующем виде, осознавая, что ни один отдельно взятый вопрос государственной политики не соответствует этому идеальному процессу.

Установление проблемы

Первая стадия – это установление проблемы или осознание того, что существует проблема. Ее можно назвать стадией распознавания проблемы. На этой стадии сущность и последствия проблемы могут быть неизвестными для общей массы людей, за исключением некоторых. Это могут быть ситуации с множеством вопросов в области здравоохранения, благосостояния или образования населения или многих других. В течение этого периода только эксперты, делающие исследования, или отдельные государственные и частные организации начинают рассматривать некоторую информацию, данные, которые дают возможность предполагать, что проблема действительно существует и развивается. Тем не менее, на этой стадии еще нет достаточного интереса или достаточной информации для политиков, чтобы предпринимать какие-нибудь действия ¹.

Методы применения на 1 этапе диагностики проблемы и формулировки ограничений и критериев

1. Концепция политического анализа

Интенсивно развивается одно из направлений прикладной политологии – концепция политического анализа. Существуют различные уровни политического анализа. На макроуровне изучают общую систему развития политики и ее результаты и последствия. На микроуровне основное внимание уделяют формированию альтернативных вариантов политики в определенной сфере и оценке эффекта от ее реализации.

Методы и модели, применяемые при политическом анализе,

¹ Ороков Б. Ж. Лекции по государственной политике в АУП КР. 1997–2005 гг.

имеют много разновидностей и направлены на оказание помощи руководителям при принятии решений и разработке государственной политики. Сущность политического анализа состоит в том, чтобы, используя междисциплинарные методы, ответить на три вопроса:

- Каковы потенциальные проблемы и причины их возникновения?
- Каковы должны быть решения и как сравнить альтернативные варианты?
- Какова должна быть стратегия политики, чтобы она могла реализоваться в конкретной политической и социально-экономической среде?

Таким образом, политический аналитик должен изучить существующую проблему и ее контекст, совокупность условий, факторов и причин ее вызвавших, сформулировать несколько альтернативных вариантов политики, по мере возможности объективно оценить их последствия на основе определенных критериев и предложить лучший вариант.

2. Методы ситуационного анализа:

- а) *Кейс-метод «Пошаговый разбор ситуации»*. Применяется для анализа управленческих ситуаций. Отличается простотой и эффективностью;
- б) *Метод «Мозговая атака»*. Анализ ситуации путем генерации идей, обсуждения, оценки, разработки коллективной точки зрения. Применяется для обсуждения возникшей проблемы и установления основных факторов, определяющих ее дальнейшее развитие. Высокие требования к уровню квалификации, компетенции руководителя;
- в) *Двухуровневое анкетирование*. Установление влияющих факторов путем индивидуальной работы специалистов, применяется не только для установления влияющих факторов, но и решения других задач ситуационного анализа;
- г) *Факторный анализ* – получение аналитической зависимости, отражающей степень влияния факторов и изменения их значений на плановые или фактические показатели, характеризующие ситуацию. Применяется для оценки ожидаемых изменений, которые устанавливаются в процессе использо-

вания технологий ситуационного анализа. Аналитическая зависимость получается на основании статистических данных.

3. Методы моделирования

Модели теории игр – оценка воздействия применяемого решения на конкурентов. Применяется для определения наиболее важных и требующих учета факторов в ситуации принятия решений в условиях конкурентной борьбы. Используется не так часто в силу сложности и динамичности внешней среды.

4. Имитационное моделирование – создание модели и ее экспериментальное применение для определения изменений реальной ситуации. Используется в ситуациях, связанных с чрезмерно большим числом переменных, трудностью математического анализа определенных зависимостей между переменными или высоким уровнем неопределенности. Все модели подразумевают применение имитации в широком смысле.

5. Экономический анализ – оценка финансово-экономических затрат принятых решений.

Оптимальное линейное программирование, нахождение максимума или минимума целевой функции при заданных ограничениях. Необходимо использование принципа оптимальности: гибкости, альтернативности ситуаций, в условиях которых приходится принимать планово-управленческие решения.

Традиционные критерии оптимальности:

1. Максимум прибыли.
2. Минимум затраты.
3. Максимум рентабельности.

6. IDEF-моделирование – анализ и разработка систем. Применяется для моделирования и анализа деятельности органов, т.к. предоставляет богатый набор возможностей для возможностей бизнес-процессов. Метод основывается на технологии структурированного анализа и разработки SADT.

Постановка основных вопросов

Следующая стадия – это стадия постановки вопросов или легитимизация проблемы политиками. На этой стадии общество, так же как и политики, начинает видеть, что проблему должно решить руководство государства. Во многих случаях политиче-

ские лидеры, средства массовой информации и заинтересованные общественные группы сосредотачивают свое внимание на данном вопросе, как приоритете для правительственных действий, поскольку существует множество конкурирующих за внимание общества вопросов. Таким образом, достижение статуса приоритетного для общества вопроса представляет собой главное препятствие в процессе политики.

Методы применения на этапе определения проблемы

1. *Метод «мозговой атаки»* – выявление и сопоставление индивидуальных суждений. Применяется при наличии группы квалификационных экспертов. Предназначен для активизации поиска различных вариантов решений и выбора наилучшего из них.

2. *Морфологический анализ* – получение новых решений путем сопоставления комбинаций элементов морфологической модели (матрицы). Применяется для генерации альтернатив решений в условиях определения класса средств для выполнения заданных функций.

3. *Методы ассоциаций и аналогий* – выявление новых идей. Применяется для генерации альтернатив решений в условиях поиска модификаций известных систем. Характеризуется простотой и эффективностью.

4. *Методы контрольных вопросов и коллективного блокнота* – подведение к решению проблем с помощью наводящих вопросов. Применяется как для индивидуальной работы, так и для коллективного обсуждения проблемы.

5. *Метод матриц* – выбор и изучение поля возможных решений с помощью матрицы. Применяется для систематизации имеющегося материала и определения отправных пунктов дальнейшего исследования. В отличие от морфологического анализа часть выбранных характеристик может относиться не к системе, а к условиям ее функционирования.

6. *Метод синектики* – поиск нужного решения благодаря преодолению психологической инерции, состоящей в стремлении решить проблему традиционным путем. Применяется для активизации творчества, позволяет выйти за рамки какого-то конкретного образа мыслей и значительно расширяет диапазон поиска новых идей. Метод синектики широко использует личную аналогию (эмпатию).

Методы, применяемые на этапе выявления альтернатив

Методы многокритериальной оценки – оценки и сравнение альтернатив по нескольким критериям. Применяются в условиях необходимости учета нескольких параметров при оценке альтернативы. Основное значение имеет обоснованность выбора критериев.

Методы экспертной оценки – построение экспертной рациональной процедуры интуитивно-логического анализа в сочетании с количественной оценкой и обработкой результатов. Применяются для широкого круга неформализуемых проблем, которые не всегда могут быть оценены в количественном измерении или в условиях отсутствия информации из внешних источников. Существуют высокие требования к компетентности экспертов.

Экспертные методы – прогнозирование на основании обобщений мнений экспертов о развитии объекта в будущем. Применяется при прогнозировании объектов, которые не поддаются математической формализации. В состав экспертных методов входят как индивидуальные, так и коллективные методы.

Фактографические методы – прогнозирование на основе фактической информации о прошлом и настоящем развитии объекта. Применяется в условиях, когда вероятность сохранения факторов, обслуживавших процесс развития в прошлом, больше, чем вероятность их изменения. Появление непредвиденных ограничений использования этих методов может привести к ошибке в прогнозах. Надежность и точность фактографических методов может быть увеличена за счет сочетания с экспертными методами прогнозирования.

Комбинированные методы – прогнозирование на основе экспертной и фактографической информации. Применяется для решения проблем (от формализуемых до не формализуемых). Часто эти методы используются для принятия решений на высшем уровне управления.

Формулирование политики – следует из предложенных, изученных и оцененных для разрешения проблемы решений. Эта стадия сосредоточивается на дебатах относительно проблемы, сложности проблемы, потенциальных рисков безопасности для общества, возникающей из этой проблемы, и относительно того, какая имеется философская основа для правительственных действий относительно этой проблемы. Вопрос, какой из секторов, государ-

ственный либо частный, наиболее способен разрешить эту проблему. Если государственному сектору придется решать проблему, тогда какие следует использовать инструменты управления? Вопросы относительно расходования фондов, роста налогов или регулирования различных видов деятельности должны войти в эту стадию.

Принятие политики к действию

На следующей стадии законодательно принимается сформулированная к этому моменту политика. Здесь уполномоченные политические авторитеты достигают некоторого соглашения посредством переговоров и процесса нахождения компромиссов, которые ведут к правительственным программам и/или к предоставлению правительственных услуг для разрешения проблемы.

Осуществление политики

Как только политика узаконивается, или принимается к действию, административный аппарат становится ответственным за следующую стадию, стадию осуществления политики. Это традиционная сфера государственного управления. Для воплощения принятой политики в жизнь потребуется разработка детальных инструкций. Возможно, появится необходимость создания специальных организаций с соответствующим персоналом работников и финансовыми и другими ресурсами с тем, чтобы начать разрешение проблемы. Бюрократическая структура (структура исполнительной власти) станет главным механизмом в осуществлении политики. Однако даже при наличии такой структуры вполне вероятно, что появится множество конфликтов и вопросов о том, как наилучшим образом осуществить эту политику. На этой стадии реализации нужны: конкретизация; осуществление контроля за ходом исполнения; внесение необходимых корректив. Используются на этом этапе: метод, основанный на интуиции, опыте и знаниях руководителя; метод на основе «здравого смысла»; метод, основанный на научно-практическом подходе, выбор оптимальных действий на основе переработки большого количества информации.

Оценка политики

И, наконец, по завершении воплощения политики следует дать ее оценку. На этой стадии пытаются определить результаты политики и ее влияние на окружающую среду. Здесь исследуются и анализируются вопросы относительно того, какие проблемы были решены, сколько это стоило, стоило ли это истраченных фондов,

стала ли проблема более серьезной и можно ли сделать что-нибудь еще тщательнее.

Методы применения на этапе выбора, реализации решения, оценки результата:

Функционально-стоимостный анализ. Выявление зон дисбаланса между функциями объекта и затратами на них. Применяется для выбора решений и оптимизации затрат на использование объекта без ущерба их качеству. Обладает высокой практической полезностью.

Метод ценных постановок – для выявления, за счет каких факторов произошли отклонения фактических величин от плановых.

Причинно-следственный анализ. Определение иерархии причин и следствий до той точки, в которой можно предпринять действие, устраняющее проблему. Применяется в условиях, когда лицо, принимающее решение, располагает полной и достоверной информацией об исследуемом объекте. Определить момент, когда следует остановиться в построении причинно-следственной цепи.

Методы принятия управленческих решений на основе творческого мышления (психологические методы). Процесс творческого мышления включает 5 стадий:

1. Подготовка – сбор фактических данных, используется конвергентное (аналитическое) мышление. Проблема определяется с различных сторон, в разных ее формулировках.
2. Мыслительные усилия – использование дивергентного мышления, которое ведет либо к возможному решению проблемы, либо к фрустрации (разочарованию). Фрустрация – важный фактор, за ней обычно следует выработка действительно удачных идей.
3. Инкубация – проблема остается в подсознании, в то время как человек занимается другими делами. За это время слабеет эмоциональное торможение и противодействие новым идеям, а также возникает возможность воспринять новые идеи, которые возникли за это время.
4. Озарение – «вспышка», дающая возможность решить проблему.
5. Оценка – анализ всех идей, полученных на предыдущих стадиях. Стадия подготовки оценки требует аналитического мышления, а мыслительные усилия, инкубация и озарения

требуют свободы творчества и раскованности. Поощряется высказывание всяческих безумных идей; цель используемых методов – количество идей, а не качество.

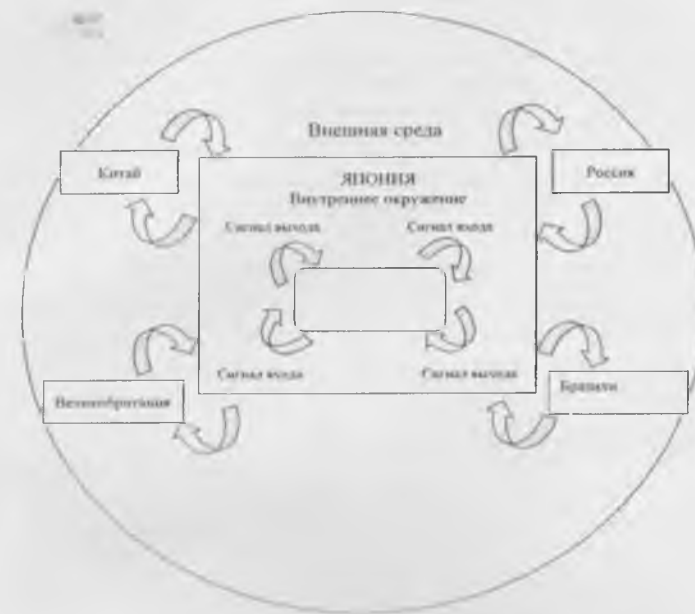
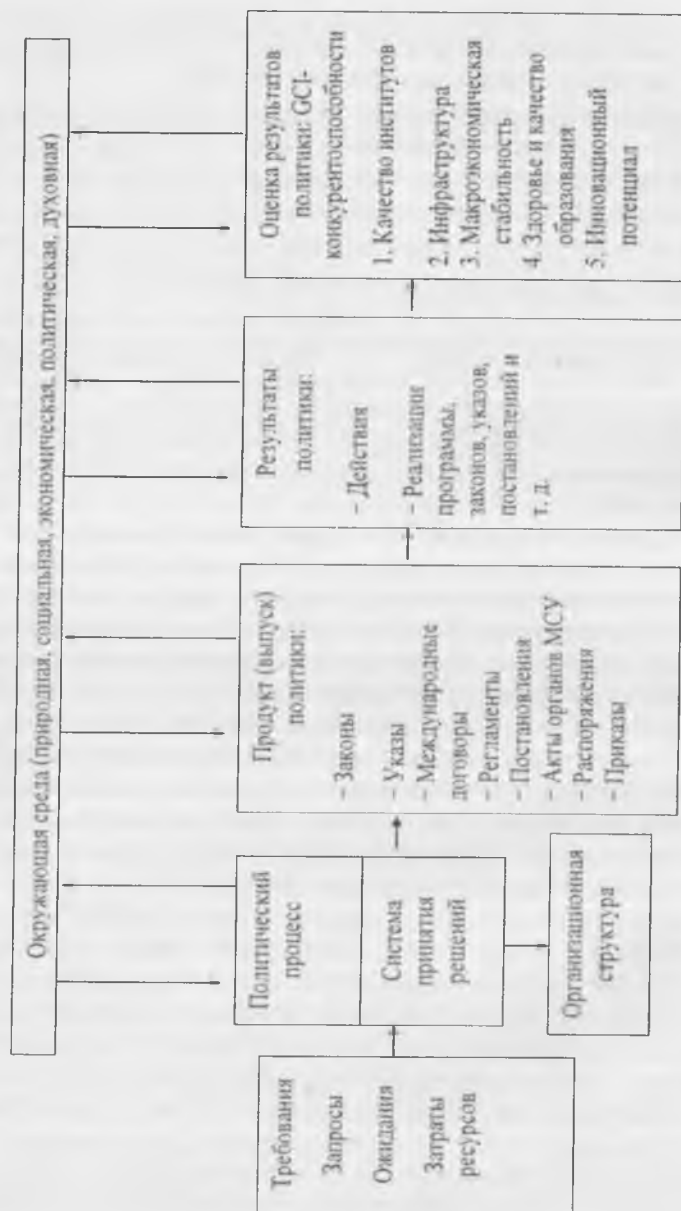
Таким образом, процесс политики представляет собой круговой цикл. То есть оценка политики ведет к стадии выявления новых проблем и необходимости изменений в политике. Как только это осознается, процесс начинается вновь и проходит через те же стадии.

Стадия	Деятельность
1. Стадия выявления проблемы	Понимание/ Определение/ Общий сбор/ Организация/ Репрезентация
2. Стадия принятия решения	Определение вопросов/ Формулирование/ Легитимизация
3. Стадия адаптации политики	Бюджетирование/ Воплощение
4. Стадия обзора политики	Оценка/ Поправки/ Окончание

Завершая некоторый анализ стадий цикла процесса политики, важно выделить, что процесс должен быть открытым для влияния на него со стороны политиков, групп по интересам и профессионалов в области государственного управления на протяжении всего цикла. Конфликты и диспуты неизбежны в открытой демократической системе. Следовательно, нельзя сказать, что процесс государственной политики всегда эффективен в принятии решения.

Государственное управление можно наглядно представить как систему, которая принимает некоторые входные данные, параметры, преобразовывает их и производит некоторые выходные результаты или продукт. Функционирование этой системы напоминает функционирование экономической системы.

Систему государственного управления можно описать в следующем порядке. Сначала перейдем из внешней среды во внутреннюю и затем снова выйдем во внешнюю. В качестве входных параметров можно для начала взять требования, которые, по мнению граждан, должны соответствовать общественной, а значит, и государственной проблеме. Помимо требований следует рассмотреть и ресурсы, которые необходимы для решения проблемы с тем, чтобы удовлетворить эти требования. В этой среде мы видим конкуренцию за внимание лиц, принимающих решения, и за ограниченные ресурсы общества и государства в виде налогов и финансирования предложенного решения.



В рыночной экономике имеется определенная операционная система ценностей, одна из них – вознаграждение за принятие риска, прибыль и создание богатства.

Но процесс государственной политики осуществляется в другой системе ценностей и в другой операционной системе.

Имеется иной, в отличие от рыночной системы, принцип принятия решения. Как и во многих других аспектах человеческой жизни, в обществе возможны конфликты между различными ценностями и операционными системами.

Ниже в табличной форме показаны различия рыночной системы и процесса государственной политики. Некоторое объяснение этих элементов должно дать более четкое определение того, что представляют собой конфликты в рыночной и политической системах.

В рыночной системе цены отражают различные стоимости, и деньги являются методом обмена товаров и услуг. В этом случае следует отметить, что существует определенный смысл экономической рациональности различных предпочтений. Политический же

процесс представляет собой коллективное решение, часто основанное на переговорах и компромиссах с какой-нибудь экономической рациональностью. Политический процесс часто требует от правительства действий, которые не могут быть выполнены любым другим институтом. В политическом процессе власть и влияние могут быть основаны на общественном мнении и в конечном счете на голосовании, но не на богатстве.

Типы предоставляемых товаров и услуг существенно различаются между собой в государственном и частном секторах. Частный сектор полагается на рыночный спрос, чтобы удовлетворить потребительские нужды. Эти товары и услуги могут быть в наличии только для тех, кто имеет возможность купить их за деньги. Государственные товары могут быть доступными для всех, независимо от того, могут они заплатить за товар и услугу или нет (в некоторых случаях товары и услуги предоставляются бесплатно, например, предоставление товаров в качестве гуманитарной помощи, получение услуг в области образования и здравоохранения или защита от внешней агрессии). Существует такая область экономической деятельности, где как государственный сектор, так и частный могут предоставлять услуги (опять же образование и здравоохранение). Будет ли услуга предоставлена правительством либо частными компаниями, решение о методе оплаты за такую услугу (налоги или взносы пользователей) и о контроле или регулировании предоставления услуги принимается в процессе государственной политики.

Концептуальные элементы рыночной системы и процесса государственной политики

Системы рынка	Система госполитики
Процесс обмена	Процесс политики
Частные товары и услуги	Государственные товары и услуги
Система экономических ценностей	Система разнообразных ценностей
Собственная заинтересованность	Общественные интересы
Невидимая рука	Видимая рука
Экономические роли	Политические роли (Политики—
(Производители—Потребители—	Граждане—Группы общественных
Инвесторы—Служащие)	интересов)
Потребительский суверенитет	Гражданский суверенитет
Прибыль как вознаграждение	Власть как вознаграждение
Предприятие как главный институт	Органы государственного управления как главный институт

Системы ценностей фундаментально различаются в системе рынка и в системе государственной политики. Рыночная система полагается на меры экономических ценностей, таких как доход на инвестиции, прибыль или другие экономические вознаграждения. Такие ценности часто могут быть количественными и могут быть измеренными.

Процесс политики не имеет таких точно определенных ценностей. Товары и услуги, предоставляемые системой политики, часто основываются на других критериях, таких как распределение богатства, контроль экономических монополистических позиций или поддержание здоровья и благосостояния определенных сегментов населения.

Наиболее фундаментальное различие в системах ценностей выражается в интересе, представленном в каждой системе. Рыночная система опирается на индивиды, преследующие личные интересы, как мотив к действию.

Процесс политики пытается принимать решения, основанные на интересах общества, что является более важным, чем индивидуальная интересы любого индивида. Определение общественного интереса опирается на политические процессы, но не на экономические подсчеты, которые могут быть сделаны на основе личного интереса. Вследствие этого общественный, а значит, государственный интерес труднее определить¹.

Рыночная система, описанная А. Смитом, была системой, где конкурирующие силы одного интереса делали способными все интересы поднять их благосостояние. Согласно Адаму Смиту, это более естественно случилось бы, если бы правительство не вмешивалось в экономические рынки.

Но в политическом процессе демократических обществ с конкурирующими политическими партиями деятельность любого правительства осуществляется и должна осуществляться видимо, открыто для общества. Решения должны быть сделаны в обществе, и те, кто принимают решения как представители народа, ответственны за эти действия. Доверие усиливается выборным процессом, который видим для общества.

Имеется большая разница в ролях, которые играют индивиды и группы людей, между рыночной системой и политической сис-

¹ Ороков Б.Ж. Государственная политика. Курс лекций. АУП КР. 1996.

темой. Роли в рыночной системе ориентируются на собственные интересы тех, кто зарабатывает от экономической деятельности. Результаты измеряются богатством и прибылью.

Политические роли не полагаются на экономические принципы. В политических ролях успех измеряется властью и влиянием. Для того, чтобы играть такие роли, требуются навыки убеждения, ведения переговоров и нахождения компромиссов среди всех участников.

Размещение основного веса в каждой системе также сильно различается. В экономической системе это потребитель, который имеет основную власть в том, что он распоряжается, как тратить деньги. Если фирма не производит продукт по той цене, которую потребитель желает заплатить, то фирма терпит крах.

В политическом процессе, при наличии выборного процесса, граждане являются основным авторитетом. В определенной степени, если правительство не отвечает нуждам его граждан, то они могут поменять это правительство мирными и демократическими средствами. В этой ситуации голоса граждан являются средством обмена, как деньги в рыночной системе.

Как было упомянуто ранее, каждая система имеет различные вознаграждения. В рыночной системе вознаграждением является прибыль и, в конечном итоге, богатство. Это обеспечивает мотивацию для экономической деятельности тех, кто ценит эти вознаграждения.

Власть или влияние — главное вознаграждение демократического политического процесса. Накопление богатства при помощи политической власти не может быть приемлемо в демократических обществах, хотя это случается из-за коррумпированности тех, кто находится у власти, или из-за того, что это допустимо культурой страны.

Организационные структуры каждой системы различны. В экономической системе структура отдельной фирмы или корпорации является главной институциональной структурой. В политическом процессе государственные организации функционируют на разных уровнях и при различных формах. При разделении властей главные институциональные структуры исполнительной, законодательной и судебной ветвей, можно сказать, являются главными институциональными структурами системы. Структуры государственных органов определяются конституцией страны и законами, разрабо-

танными через политический процесс. Характеристики бюрократических организаций являются общим элементом в коммерческих и правительственных организациях.

Наконец, основы, на которых функционирует каждая система, различны. Экономическая рациональность — это базис для решений в рыночной системе. В политической системе операционная база полагается на более субъективные ценности правосудия, равенства и справедливости. Богатство и социальный статус не являются основой различия, как отдельный индивид будет обслужен государством. Содержание равного подхода к каждой личности, несмотря на его социальное положение в обществе или другие подобного рода факторы, является основным критерием для привлечения внимания государства или для того, чтобы быть субъектом государственного действия. Следовательно, государственное управление должно функционировать на моральной и правовой базах чаще, чем на некоторых экономических критериях. Хотя может показаться, что две системы не могут функционировать эффективно из-за этих противоречий, в действительности они взаимно поддерживаются. Две системы склонны проверять и балансировать друг друга. В определенной степени, когда экономическая власть становится слишком концентрированной, политическая система контролирует ее. С другой стороны, когда политическая власть увеличивается слишком много в экономическую деятельность, силы экономической системы могут найти методы, чтобы воспротивиться и изменить политический процесс. Наилучшая ситуация — это когда имеется некоторое непрерывное (continuing) и подвижное напряжение так, чтобы одна система не могла доминировать над другой. Когда достигается ситуация сбалансированности экономических и политических сил, то основы рыночной системы и демократического общества могут развиваться и поддерживаться. Каждая страна накопила собственный опыт в сфере оказания государственных услуг. Этот опыт имеет существенные особенности, обусловленные политическими, историческими, культурными особенностями каждого государства.

Вместе с тем, вектор улучшения оказания государственных услуг можно считать всеобщим. Поэтому в каждой стране для повышения эффективности должны проводиться реформы. Среди этих реформ, проводимых в каждой стране, в зависимости от их основ-

ного содержания, можно выделить: функциональные; процедурные; структурные¹.

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 реформам².

Основное содержание функциональных административных реформ в Кыргызстане – 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 соответствие с целями рыночной экономики, социальными приоритетами; ликвидировать любые неуместные функции.

Создание децентрализованных учреждений связывается с *малой эффективностью традиционных органов управления; низким качеством оказываемых ими услуг*. Децентрализованные учреждения напрямую не входят в систему какого-либо министерства или иного государственного органа, 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 местным 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, управления муниципальной собственностью, формирования и исполнения местного бюджета, установление местных налогов и сборов.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Такое делегирование бывает разным, на определенный срок или бессрочным. Государство может передавать свои полномочия в сфере: *жилищного хозяйства; жилищно-коммунального хозяйства; охраны памятников истории и культуры; охраны животного мира; санитарного контроля; пожарной охраны.*

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 готовятся мероприятия для передачи местным органам ещё более ста функций. Для этого принимаются меры по совершенствованию систем государственного управления на нижних звеньях государственного управления и укреплению аппарата местного, районного, областного управления.

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*. Разнообразие административных процедур очень велико, по этому в литературе называют и многие иные виды таких процедур: *поощрительные, разрешительные, согласительные, регистрационные* и др.

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. Уни-та, 2000. С. 146; Charlton R. Comparative Government. L., 1986; Штагина М. А. Зарубежный опыт проведения административных реформ / Административная реформа в России. М., 2006. С. 60–64.

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: совершенствуется правовая регламентация административных процедур; устраняются громоздкие бюрократические процедуры, усиливается прозрачность административных процедур. Основной целью является 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; чётко 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 децентрализованное управление. В сфере традиционного государственного управления остаются вопросы стратегического политического руководства и государственного регулирования 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 г. № 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 г. № 193, «О концептуальных подходах к реорганизации системы административно-территориального устройства в Кыргызской Республике» от 4 июля 2007 г. № 333¹. Во исполнение вышеуказанных указов Президента Кыргызской Республики приняты постановления Правительства Кыргызской Республики от 29 июля 2004 г. № 566 «О мерах по дальнейшему продвижению административной реформы в Кыргызской Республике», от 27 июля 2007 г. № 292 «О реализации Указа Президента Кыргызской Республики «О концептуальных подходах к реорганизации системы административно-территориального устройства в Кыргызской Республике» от 4 июля 2007 года» и от 16 октября 2007 г. № 468

¹ <http://www.24.kg/community/69062-kyrgystane-reformirovanie.html>

«О ходе выполнения Указа Президента Кыргызской Республики «О концептуальных подходах к реорганизации системы административного устройства в Кыргызской Республике» от 4 июля 2007 г. и мерах по углублению административной реформы». Во исполнение вышеназванного Указа Президента Кыргызской Республики было принято постановление Правительства Кыргызской Республики от 27 июля 2007 г. № 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 г. № 345 была создана республиканская комиссия, которой проведена аналитическая работа по всем министерствам и административным ведомствам, центральным и другим органам. Комиссией было уделено внимание по 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 г. № 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 сократилась на 1777 единиц, условная экономия средств составила 122,0 млн сомов¹.

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

¹ <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>

В целях качественного проведения функционального анализа в государственных органах были разработаны и утверждены планы мероприятий, охватывающих 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 ведомствах¹. Появилась необходимость по подготовке новых законопроектов.

Очередной этап функционального анализа в центральных аппаратах 10 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. Это позволило провести их полную ревизию, тщательно провести типизацию функций. Было установлено, что около 100 функций по выработке политики исполняются 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 упразднены 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

¹ Отчет о результатах функционального анализа 2001–2007 гг. Программа «Демократическое управление» ПРООН в Кыргызстане // Администрация КР Аппарат Правительства КР. ПРООН. С. 129–130.

функции как дублирующиеся между министерствами и ведомствами¹.

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 упразднены 121 управление, отдел и сектор, в подведомственных структурах на республиканском уровне и в территориальных структурах упразднены, 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 и с необходимостью соответствия государственного аппарата решению новых задач, связанных с развитием экономики и гражданского общества предполагается без увеличения штатной численности образовать новые управления и отделы. В целом по республике вводятся для исполнения 210 новых функций.

В ходе функционального анализа рассматривалась 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 г. на конкурсной основе в государственные органы было принято 2938 специалистов, или 96,9 % общего количества назначенных².

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 способствовать искоренению в кадровой работе таких проявлений, как коррупция, лоббирование и регионализм.

В 2007 г. 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, или 97,2 % имеют высшее образование. Следует отметить, что в 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, или 45 % женщин, из 648 начальников управлений и отделов 215, или 30,0 % возглавляют женщины.

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.

Совершенствование функционального анализа органов исполнительной власти в республике¹ предусматривает закрепление следующих критериев при принятии решений по функциям:

- все функции государства должны основываться на возможности государства – по их финансированию. Если суще-

¹ Вестник Администрации Президента КР. 2007. № 7. С. 17.

² Отчет о результатах функционального анализа 2001–2007 гг. Программа «Демократическое управление» ПРООН в Кыргызстане // Администрация КР. Аппарат Правительства КР. ПРООН. С. 1–130.

¹ Отчет о результатах функционального анализа 2001–2007 гг. Программа «Демократическое управление» ПРООН в Кыргызстане // Администрация КР. Аппарат Правительства КР. ПРООН. С. 1–130.

ствующего 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 их неэффективных государственных служащих бюджетные средства необходимо направлять на повышение их оплаты труда и организацию процесса их переподготовки.

Для упорядочения управленческой иерархии и сокращения конфликтных функций необходимо:

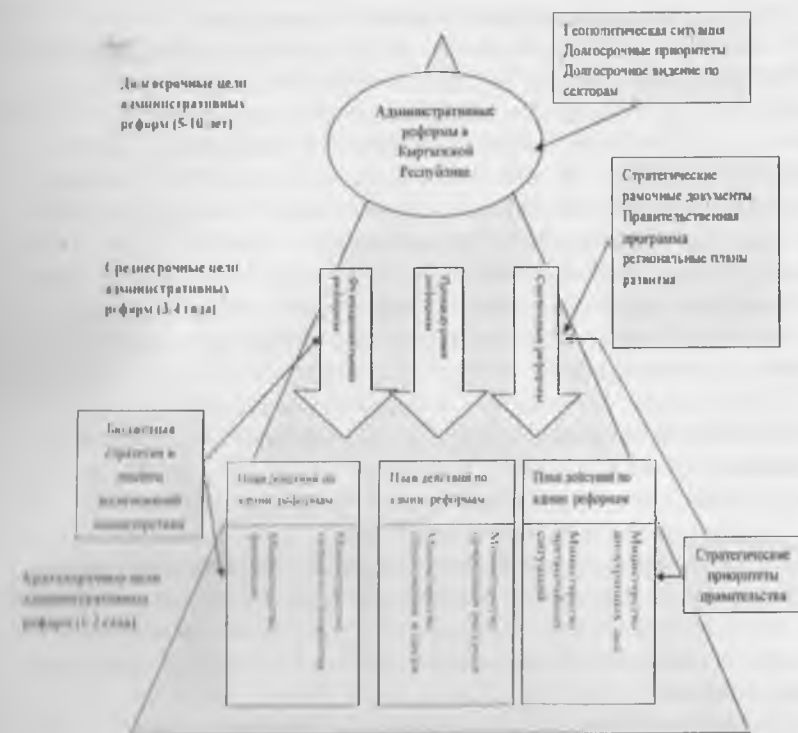
- четко установить и официально закрепить статус каждого управленческого уровня с перечнем типов функций, которые ими должны исполняться;
- установить социальную иерархию органов управления с определением подведомственности, подотчетности и номенклатуры руководящих кадров, начиная с министерства, видов административных ведомств (агентства, комитеты, инспекции, службы, надзоры).

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 следует распределить 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).



В рамках административной реформы принимаются меры по эффективному использованию людских ресурсов, экономии материальных и финансовых средств. На сайтах Интернета государственные служащие могут ознакомиться с новейшими учебными разработками и материалами, относящимися к сфере их компетенции¹. Одним из важных направлений административной реформы является новый подход к контролю и оценке государственной политики. Для этих целей создаются особый межминистерский комитет для оценки государственной политики. Обычно они ежегодно публикуют отчеты по оценке различных направлений государственной политики.

¹ Риннар Жан-Франсуа. Двадцать лет спустя // Россия в глобальной политике. 2005. Т. 1. № 2. С. 160-171.

Вопрос 3. Анализ государственной политики

Анализом политики занимается каждое ответственное за принятие решения лицо в государственном учреждении, когда оно работает над решением и вовлекается в анализ политики. Но в большинстве случаев лицо, принимающее решения, испытывает дефицит времени или желания, или способностей быть занятым в процессе анализа политики с той степенью тщательности, которую проблема заслуживает. В этом случае «принимающий решение» полагается на других людей, находящихся в пределах либо за пределами его организации, которые могут провести анализ ситуации лучше, чем он сам, оценивая различные варианты и формулируя рекомендации.

Типы документов в анализе государственной политики:

Документы для внешнего использования предназначены для обсуждения в обществе и в кругу заинтересованных лиц (стейкхолдеров) будущих действий органов власти (правительства).

Это документы трех основных типов:

1. *Программные документы.* Заявления, концепции политики, документы помогающие руководству (страны, региона) информировать общественность об избранном курсе. Примерами являются Послание Президента страны парламенту, меморандум Правительства, программа действий Правительства.

2. *Зеленая книга.* Информативный документ по конкретной проблеме, отражающий видение данной проблемы (причины возникновения, актуальности, важности, возможных принципов и механизмов ее преодоления), но еще не содержащий конкретных путей и мер ее решения.

3. *Белая книга.* Документ с конкретными предложениями относительно будущих действий-мероприятий, которые предлагаются соответствующим органом власти для решения проблемы. В каком-то смысле Белая книга – это результат дальнейшей работы над Зеленой книгой, в ней (с учетом обсуждения проблемы и полученных предложений по ее решению) власти выносят на суд широкой общественности, либо заинтересованных лиц свои предложения по способу решения проблемы.

Документы для внутреннего использования предназначены для обсуждения будущих действий органов власти, часто содержат проекты будущих решений с аналитическим обоснованием целе-

сообразности будущих действий. Адресатами этой группы документов являются органы власти, что не исключает возможности ознакомления общественности и стейкхолдеров с их содержанием (если отсутствует гриф секретности).

В этой группе можно выделить два типа документов.

Докладная записка. Предназначена для того, чтобы обратить внимание руководства на осуществление определенной актуальной проблемы и, возможно, предложить вариант ее решения.

Аналитический документ (аналитическая записка). Предназначен для того, чтобы обеспечить руководство страны, региона, министерство и т.д. результатами анализа политики и ознакомить его с рекомендациями относительно целесообразного варианта решения проблем политики.

В обязанности аналитической службы входит подготовка аналитических отчетов по всем основным законопроектам, постановлениям, которые выносятся на рассмотрение парламента, правительства.

Многие департаменты (министерства) в правительстве США имеют специальный штат аналитиков политики, которые являются экспертами во всех аспектах деятельности департамента. Некоторые аналитики являются «генералистами», т.е. не являются экспертами в какой-либо одной отдельной области. Благодаря своей длительной подготовке и накопленному опыту в самых различных областях знания и практической деятельности, они способны работать со многими департаментами правительства. Все законодатели имеют профессиональный штат аналитиков политики, которые советуют и помогают выборным представителям в изучении проблем и в подготовке и дебатировании законодательства. Большое число частных консультационных компаний, включая специальные отделы международных бухгалтерских фирм, также предоставляют такие услуги государственным органам и частному сектору. Многие руководители министерств и ведомств в Кыргызстане также имеют штат своих советников, которые могут выполнять функции аналитиков политики.

Аналитики политики проходят подготовку в самых различных областях знания, например, права, финансов, национальной безопасности, управления окружающей средой или медицины. На

аналитиков политики не обучаются в университетах или других учебных заведениях, т.е. не существует такого формального образования, как аналитик политики. Люди, занимающиеся анализом политики, становятся профессионалами благодаря сущности той работы, которую они выполняют. В США анализ политики становится почти профессией. Должность «аналитик политики» в настоящее время признана в трудовой классификации США. Государственная политика, предмет изучения для лиц, которые будут работать как аналитики политики, представляет собой целостный учебный курс или часть учебных программ в университетах США. Существуют различные журналы по политическому анализу для академической общности и для более широкой публики читателей¹.

Аналитики политики обладают следующими навыками, которые вкладываются в анализ политики:

- способность собирать, организовывать и анализировать определенный объем информации;
- способность поместить проблему в его более широком социальном и экономическом контексте для того, чтобы установить желаемые цели;
- знание техники, преимущественно из экономики и статистики, необходимых в прогнозировании результатов альтернативных политик;
- понимание текущей политической и организационной ситуации, как государственной, так и частной, с тем, чтобы определить вероятность воплощения альтернативных политик;
- способность передавать результаты анализа политики в ясной и сжатой устной и письменной форме презентации.

Процесс анализа политики должен вестись свободно от идеологии и предубеждений, но с другой стороны, основываться на ценностях. Эти термины, идеология, предубеждения и ценности не имеют четких разграничений в понимании их сущностей, и поэтому необходимо попытаться объяснить, что означает каждый из этих терминов, и почему они важны для понимания их отношения к анализу политики.

Идеология прошлого века, представляющая собой ценности того времени, остается идеологией и сегодня, но она не может быть

основой для анализа политики, если не представляет ценности социального мира.

В анализе политики нужно избегать предубеждений.

Предубеждения – это заранее придуманная или представленная система идеи или идея, хотя не настолько обширная, как идеология (Д. Фолк). Предубеждения не обязательно основываются на здравом смысле и опыте, но в любом случае предубеждения уже существуют в голове аналитика политики и будут влиять на честность, с которой он ведет свою работу. Предубеждение может быть как преднамеренным, так и непреднамеренным. Аналитик политики, который преднамеренно основывается в своей работе на предубеждении при рассмотрении определенных решений, просто нечестен. Аналитик будет пытаться навязать клиенту свою точку зрения не потому, что обоснованный анализ фактов обязательно приведет к этому заключению, а для того, чтобы ориентировать его на заранее представленные предубеждения аналитика. В этом случае преднамеренное предубеждение может исказить анализ политики, так же как и идеология. Предубеждения могут привести к искажению анализа фактов, в прогнозировании возможных результатов или в рекомендациях и действиях.

Более трудно иметь дело со скрытыми непреднамеренными предубеждениями. Аналитики должны постоянно контролировать свои мыслительные процессы, чтобы определить, не заражены ли они непреднамеренным предубеждением. Если такое обнаружится, то предубеждение должно быть оценено, а затем либо исключено из анализа, либо выведено на поверхность и определено как ценность, которая способствует выработке окончательных рекомендаций.

Политический анализ заканчивается рекомендациями к действию. Это предполагает осуществление выбора среди альтернатив. Откажется ли аналитик предпочтение одной тактике или выберет другую, будет частично зависеть от природы ценностей, предоставляемых каждой тактикой.

¹ Например: International Review of Administrative Sciences.



Основные вопросы, возникающие в процессе анализа различных аспектов государственной политики:

1. Кто и как определяет цели, приоритеты и разрабатывает государственную политику?
2. Как осуществляется и кто оценивает результаты, последствия государственной политики?
3. Какой должна быть политика государства в отдельных общественных сферах?
4. Какие отношения складываются между различными участниками государственной политики: отношение населения к официальной государственной стратегии и политическому курсу?

Существуют разные уровни аналитических и экспертных служб высших органов государственной власти:

1. Правительственный.
2. Парламентский.
3. Аппарат Президента.
4. Информационно-аналитического подразделения организаций финансовых и коммерческих сфер (аналитические службы банков).
5. Сеть аналитических служб торгово-промышленной палаты.
6. Аналитические и экспертные подразделения центров НТИ.

7. Аналитические центры вузов.

8. Представители негосударственного сектора, осваивающие информационную и аналитическую нишу рынка подобных услуг научного назначения.

9. Сеть специализированных аналитических и экспертных организаций, деятельность которых достаточно сильно влияет на принятие решений в разных сферах.

Аналитической деятельностью в различных органах власти занимаются фактически самые разные структуры:

- пресс-службы;
- информационные подразделения;
- библиотеки и общественные центры.

Эти центры ищут об очередных модернизациях в Кыргызстане, но пока неудачно, т.к. вне зависимости от институтов и культурных оснований и обществе механизмы реализации государственных программ остаются в табачнице. Главное выдвинуть идею, она должна быть эффективной, чтобы получить деньги на создание основы для полноценного функционирования и для создания пустых концепций и планов развития. На этот этап — «модернизационный» закончен.

Наша — это копия, а не выработка собственных подходов не приводит к устойчивым и требуемым результатам и не решает проблем страны и тащит развитие. Каждая страна поступает по-своему, но, к сожалению, у людей есть позитивный дух деятельности и этический ход народа, определяемый историей. Об этом говорит труды Л. Гумилева «Этногенез и биосфера Земли», «Конец и начало цивилизации», «Древняя Русь и Великая стена» и др., где обоснована и развита теория этногенеза и идея пассионарности. За период с XVIII в. до н.э. до XVIII в. н.э. Л. Гумилев выделял 40 этноисторических историй этногенеза, охвативших огромные географические пространства. В этой многовековой череде каждый человек вправе выделить наиболее близкие ему по духу события. Например, 22-ю историю киргизской государственности, которую можно считать, что и ней были времена, заслуживающие отнесения к числу пассионарных влетов (Кыргызское великодержавие).

Национальная идентичность — это не просто осознание человеком себя как части определенной этнической общности, а своеобразие действий и различных сферах жизнедеятельности, отличающее данные группы людей и выражающееся в культурном смысле их

действий. Это вопрос о ценности развития государства как формы социальной, организации и уровня управления, соответствующим развитию страны; о стратегии государства как организационном инструменте управления развитием; о способности государства выработать и реализовать стратегию собственного развития.

Основной вопрос – социальные и культурные изменения, связанные с научно-техническими и одновременно проектно-организационно-инновационными волнами.

Рассмотрение вопроса о государственности и государства должно стать, в первую очередь, и по преимуществу – точкой зрения стратегического, а не политического и административно-менеджерального управления. В ближайшие 6–8 лет будет происходить смена поколений, а также обострение дискуссий о путях, механизмах, способах дальнейшего развития КР.

За годы реформ не сформировался социальный слой, для которого суверенная государственность есть инструмент достижения общезначимых, по сути дела, национальных идей. Политическая элита, ориентируясь в практической деятельности на различные системы ценностей и ресурсные базы, не может пока обеспечить внутри страны долгосрочного стратегического согласия, сформировать долгосрочные стратегические цели Кыргызстана, понимание его места в современных и будущих стратегиях развития региона и мира.

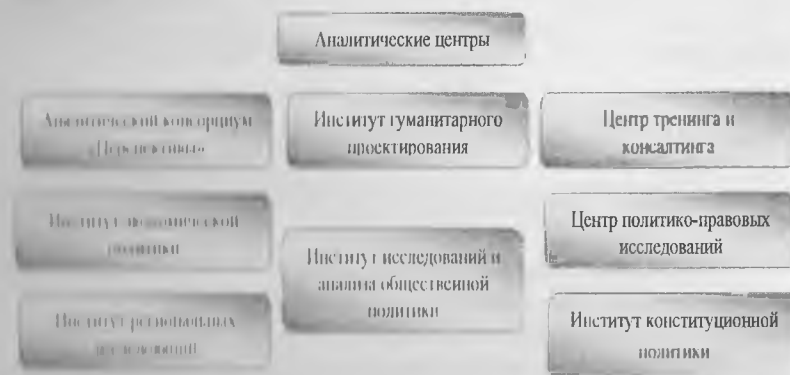
Аналитические центры Кыргызстана воздерживаются от открытой поддержки правящих партий, правительства, что означает отстаивание стратегических интересов общества в целом. Пока они заняты информационно-аналитической работой, которая представляет познавательный процесс. Основное назначение информационно-аналитической работы – предложение о наиболее рациональных последовательных действиях в отношении изучаемого объекта.

В аналитических исследованиях можно выделить ряд его типовых стадий.

1. Совершенствование информационного и аналитического обеспечения практической деятельности территориального органа ведомства.
2. Нельзя обманывать народ Кыргызстана, создавая многочисленные правительственные антикризисные мероприятия,

среднесрочные стратегии, программы и так далее, поскольку они не имеют никакого отношения к реальным процессам и необходимым изменениям.

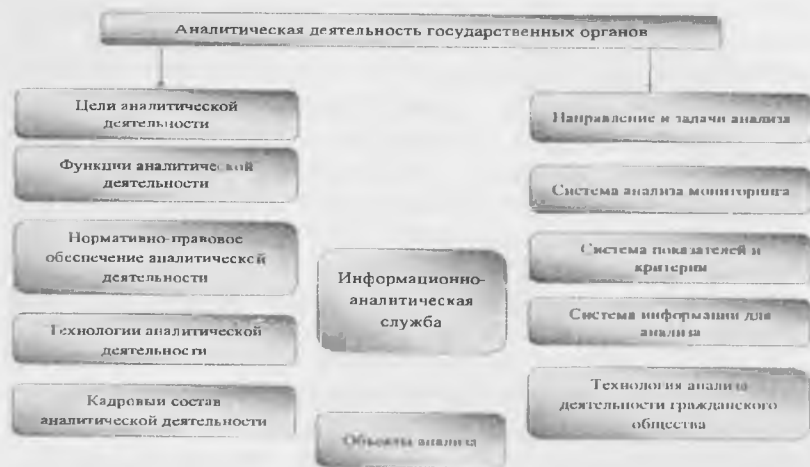
Для этого необходимо создание национальных сетей развития как особой системы принятия решений на местном уровне. Если сформированы, центры общественного развития должны обеспечить поддержку внедрения средств управления развитием процессов реализации правильных решений, внедрения средств общественной политики в работу правительства, сопровождение процессов механизмов взаимодействия между основными политическими силами.



Центры общественного развития – народная система принятия решений, которая не поддает потенциал местных сообществ в эту работу.

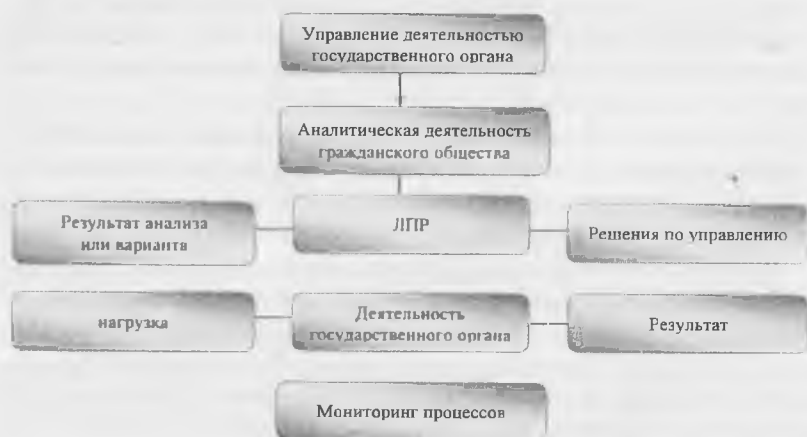
Необходимо создание системы государственно-частного общественного финансирования работ по мониторингу ситуации подготовки и экспертизе решений, оценки их последствий различного рода и контроля исполнения.

Фонд развития – руководимый не родственниками и приближенными президента, премьер-министра, а действительно авторитетными честными людьми и пора начинать создание законодательной базы для функционирования этой системы. Причем нет необходимости формулировать отдельный закон, достаточно внести ряд поправок в уже существующие законы и положения.



Организационно-методологическое обеспечение системных исследований

1. Теоретико-методологическое обеспечение системных исследований деятельности гражданского общества.
2. Система информации и информационные базы анализа технологии автоматизации процесса анализа.
3. Система информационно-аналитического мониторинга.
4. Информационно-аналитическая служба.



Аналитическая составляющая

1. Цель (задание) – собрать данные для анализа, осуществить оперативный поиск.
2. Для решения поставленной задачи выдвигается оперативная версия (на основе данных аналитических исследований).
3. Формализация оперативной версии.
4. Подготовка запроса и его выполнение.
5. Анализ результата – задача аналитической деятельности заключается в рассмотрении систематизированных данных в их совокупности для основания утверждения о справедливости выданной версии.
6. Основная цель деятельности в повышении эффективности работы гражданского общества.

Организационные задачи

1. Организация и взаимодействие с вышестоящими органами государственного управления.
2. Организация информационного взаимодействия с подразделениями гражданского общества. (Акимов А.Е. Информационно-аналитическое обеспечение оперативно-розыскной деятельности. Дисс. канд. М., 2003).

Оперативные задачи

1. Информационное сопровождение деятельности подразделений гражданского общества.
2. Участие и планирование специальных оперативных мероприятий и части из информационного и аналитического обеспечения, а также сбора данных и подведение итогов по ним.
3. Сбор и обработка информации от подразделений в рамках программных продуктов и форм отчетностей.
4. Представление информационных и аналитических материалов руководству гражданского общества.
5. Обмен информацией в рамках взаимодействия с другими гражданскими обществами.

Информационные функции

1. Сбор и систематизация данных, относящихся к результатам деятельности гражданского общества.

2. Изучение информационно-справочных программных продуктов подразделений с целью применения в деятельности.
3. Формирование информационного массива.

Аналитические функции

1. Анализ результатов деятельности подразделений гражданского общества, совместных мероприятий с другими гражданскими обществами.
2. Специальные мероприятия.
3. Подготовка оперативных аналитических материалов о состоянии деятельности гражданского общества, анализ правонарушений в этой сфере.
4. Определение области риска и вероятности критериев, оценка риска, анализ самого риска, определение уровня риска.

Повышение эффективности работ посредством оптимизации структуры и перераспределение полномочий и функций, пересмотр законодательства в части прозрачности подбора кадров, оценки работы, продвижения кадров с учетом происходящих административных реформ, разработка новых механизмов контроля и жестких мер ответственности за невыполнение положений законодательства.

Новейшая история КР показывает, что в нашей стране качество принимаемых решений в большинстве случаев оставляет желать лучшего, об этом говорят не только прошедшие за 5 лет 2 революции, но и тяжелое социально-экономическое положение.

Ускорение научно-технического прогресса предъявляет все более высокие требования к аналитическому обеспечению органов государственного управления. Эффективность этого вида деятельности, ставя своей целью подготовку и обоснование, во многом предопределяет эффективность управления в целом. Аналитическое обеспечение играет значительную роль на всех уровнях управления, начиная от принятия решений государственного масштаба и заканчивая решениями на уровне МСУ.

Аналитика должна отвечать на самые глобальные вопросы, такие как самоидентификация и обеспечение проработок по обеспечению развития. Такими являются государственные структуры, это постановка задач для аналитиков.

Первое правило — анализ проблемы помогает найти выход по уже апробированной методике.

Когда проблема обозначена четко, тогда и ответ найти несложно. Определение государственной политики предполагает предвидение последствий, перспективу ее развития. За фантастическую неэффективность проводимой государственной политики кто-то должен ответить. В государственной политике не должно быть резких скачков, принятие управленческих решений требует аргументированности.

Второе правило — принцип здравого смысла, необходимо отыскать максимально приемлемые варианты.

Третье правило — необходимо подойти к проблеме творчески.

Для Кыргызстана сегодня крайне важно долгосрочное планирование, подразумевающее модернизационный рывок экономики, тем более что мы находимся в преддверии начала нового кондратьевского цикла, новой длинной волны развития мировой экономики.

На основании анализа огромных массивов эмпирических данных за XVIII–XIX столетия и их математической обработки великий русский ученый Николай Кондратьев доказал, что циклические процессы в экономике закономерны и они обязательно произойдут, это объективная закономерность капиталистической формы хозяйствования: каждые 40–50 лет обязательно будет кризис в любой стране. Он первым понял, что раз в столетия случается так, что старые технологии исчерпывают свои возможности и уже не приносят столько прибыли, сколько нужно для того, чтобы двигаться вперед и улучшить благосостояние людей. И поэтому нужно использовать новые технологии, которые принято называть инновациями. Все это было основано Кондратьеву в начале 1920-х годов пережитым Советским депрессивно 1930-х годов. И предвидеть этапы развития четвертого бизнес-цикла — после 1940 года, в основу которого легли эпохальные технологические инновации, порожденные научно-технической революцией XX века: атомная энергия, реактивные и газотурбинные самолеты, ЭВМ, лазерные технологии, химизация сельского хозяйства, которая привела к «зеленой» революции.

Вот такой кластер эпохальных инновационных технологий обеспечил рекордные темпы роста мировой экономики — в среднем 5 % в течение 25 послевоенных лет вплоть до 1970-х годов.

Но и они себя постепенно исчерпали. Например, большие ЭВМ перестали быть эффективными уже к 1980-м годам и поэтому уступили место персональным компьютерам, которые, в свою очередь, потребовали глобальных сетей — и появился Интернет. Теперь же подходит время, когда этого уже недостаточно для дальнейшего развития. Некогда инновационные технологии сегодня тоже исчерпали свой потенциал, и нужно переходить на новую технологическую базу. В основе кондратьевского пятого цикла, который начался в 1980-х годах и в завершающей стадии которого весь мир сейчас находится, были заложены принципы микроэлектроники и робототехники, биотехнологии, пришедшие на смену химизации, а также энергосберегающие технологии.

Каждый экономический цикл, так же как и человек, имеет свои этапы — зарождения, роста, процветания, а потом — спада и упадка (депрессии). Все это неминуемо и, что самое главное, полезно. Потому что кризисы позволяют выявить все устаревшее и неэффективное, отбросить это и перейти к более производительным технологиям, к новым формам организации, к НИОКР для того, чтобы продвигаться вперед. Нынешний пятый цикл завершается примерно в 2017 году, его пик пришелся на 2000 год.

Тема 3. ФОРМУЛИРОВАНИЕ ПОЛИТИКИ

Вопрос 1. Этапы формулирования политики.

Вопрос 2. Критерии и оценки работы государственного аппарата.

Вопрос 1. Этапы формулирования политики

1 этап: сбор информации

Вопрос о сборе информации очень важен для анализа политики. Сбор информации о проблемах государственной политики является деятельностью, которая не прекращается в течение всего процесса анализа, т.е. сбор информации осуществляется на всех стадиях. Профессор Юджин Бардах, преподаватель государственной политики в Калифорнийском университете в Беркли, описывает три основные цели сбора информации:

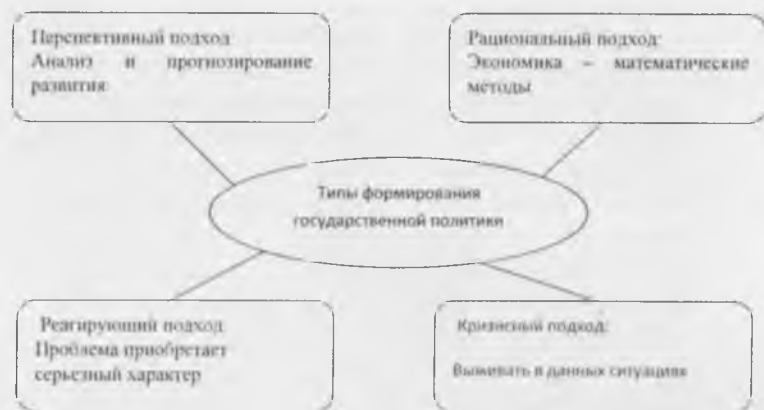
- оценить сущность и масштабы проблем, которым вы пытаетесь дать характеристику;
- определить специфические характеристики конкретной ситуации и политике, изучением которой вы занимаетесь;
- определить политику, которая рассматривается, по крайней мере, некоторыми людьми, как эффективно работающая в ситуациях, схожих с нашей, только в другой правовой среде, в другой области и в другое время.

В целом, наш политический анализ будет стоить немного, если он не основан на четком понимании фактов, рассматриваемых в нашей проблеме, и если вы не рассмотрели точки зрения других, кто мог думать над подобной проблемой гораздо более длительное время.

Исследователи дают несколько советов, которые могут помочь в сборе информации:

- Относящаяся к делу информация будет поступать преимущественно из двух источников: письменных источников и личных контактов. Необходимо искать потенциально относящуюся к делу информацию. Основная и чрезвычайно распространенная ошибка, которую делают в равной степени и начинающие, и ветераны, состоит в том, что они тратят время на сбор информации, которая не имеет какой-либо оправданной аналитической ценности.
- Письменные источники могут включать научную литературу, статьи в популярных и специальных журналах, экономическую и статистическую информацию, подготовленную государственными ведомствами и частными организациями, а также соответствующие законы и подзаконные акты. В последние годы большое значение имеют интернет и т.п.
- Беседы с лицами, связанными с проблемой, имеют существенное значение.
- Постарайтесь узнать, как другие лица работали над подобной проблемой и постарайтесь оценить степень их успеха или неудачи, степень сходства ваших условий и их.
- Сбор информации требует затрат времени. Вы должны быть экономны в выборе источника информации. Профессор Ю. Бардах отмечает: «Ключ к экономии при сборе информации – это старание собирать только те данные, которые могут быть преобразованы в «информацию», которая, в свою очередь, может быть преобразована в «основание или доказательство», имеющие отношение к вашей проблеме». Конечно, всегда легче сказать, чем сделать, особенно для тех, кто не имеет достаточного опыта в анализе политики. Важно обратить внимание на то, что нужно собирать как можно больше информации. Вы можете удивиться тому, что предоставит дополнительная информация. Но вы также всегда должны помнить, что вы работаете в условиях ограниченного времени.

Д. Фолк предлагает поделиться своим опытом по проблемам анализа политики с начинающими аналитиками, которые в один прекрасный день получают назначение в качестве сотрудника правительственного или законодательного органа или консалтинговой фирмы. Он предлагает собрать информацию путем проведения публичных слушаний. Это подходящая и особенно эффективная процедура для законодательных органов, как на национальном уровне, так и на областном или городском. Проведение публичных выступлений перед принятием законодательства является обычной практикой законодательных органов в США. Слушания обычно проводятся комитетами законодательного органа, обладающего юрисдикцией по данному вопросу. Публичное слушание позволяет любому лицу от своего имени или от имени какой-либо организации представить точку зрения по рассматриваемому вопросу. Чтобы быть эффективным, время, место и предмет каждого слушания должны стать предметом общего достояния «свободы», тогда заинтересованные в предложенной теме люди могут записаться на слушания и подготовить свои доклады. Большая часть докладов вынужденно будет ограничена по времени. Ценность публичных слушаний заключается в информации по изучаемой проблеме для определения точек зрения тех, кто делает ставку на эту проблему и для того, чтобы люди почувствовали, что они лично участвуют в процессе принятия решений, в которых они лично заинтересованы – это проявление демократии.



В процессе решения проблемы возможны несколько направлений действий государственных институтов:

1. Учет интересов основных социальных групп и попытка максимально удовлетворить их интересы.
2. Откладывание решения проблемы в надежде на ее саморегулирование.
3. Решение проблемы на основании определенных уступок каждой стороны.

Методы, применяемые на этапе диагностики проблемы и формулировки ограничений и критериев

Методы ситуационного анализа:

а) *кейс-метод «Пошаговый разбор ситуации»*. Применяется для анализа управленческих ситуаций. Отличается простотой и эффективностью;

б) *метод «Мозговая атака»*: анализ ситуации путем генерации идей, обсуждения, оценки, выработки коллективной точки зрения. Применяется для обсуждения возникшей проблемы и установления основных факторов, определяющих ее дальнейшее развитие. Высокие требования к уровню квалификации, компетенции руководителя;

в) *двухуровневое анкетирование*. Установление влияющих факторов путем индивидуальной работы специалистов. Применяется не только для установления влияющих факторов, но и решения других задач ситуационного анализа;

г) *факторный анализ* – получение аналитической зависимости, отражающей степень влияния факторов и изменения их значений на плановые или фактические показатели, характеризующие ситуацию. Применяется для оценки ожидаемых изменений, которые устанавливаются в процессе использования технологий ситуационного анализа. Аналитическая зависимость получается на основании статистических данных.

Методы моделирования:

а) *модели теории игр*. Оценка воздействия применяемого решения на общество. Применяется для определения наиболее важных и требующих учета факторов в ситуации принятия решений в условиях конкурентной борьбы. Используется не часто в силу сложности и динамичности внешней среды;

б) *модели теории массового обслуживания*. Определение оптимального числа каналов обслуживания по отношению к потребности в них. Применяется в условиях, когда для принятия решения требуется оценить оптимальное число каналов обслуживания, необходимых для сбалансирования издержек в случаях чрезмерно малого или большого их количества. Наиболее разработаны и удобны для использования методы, в которых входящий поток является пуассоновским;

в) *модели управления запасами*: определение времени лишения заказов на ресурсы и их количества, а также массы готовой продукции на складах. Применяется для сведения к минимуму отрицательных последствий накопительных запасов, что выражается в определенных издержках. Существует несколько систем регулирования запасов.

Методы контрольных вопросов и коллективного блокнота

Подведение к решению проблем с помощью наводящих вопросов. Метод применяется как в индивидуальной работе, так и при коллективном обсуждении проблемы, в вопросах содержания ре-

комендации по апробировано эвристических приемов для решения поставленной задачи.

2 этап: постановка проблемы

Описание проблемы будет зависеть в первое время от природы задания. Чем шире задание, тем сложнее окажется задача описания проблемы.

Многие задания политическим аналитикам не столь очевидны и требуют более сложного анализа, иногда их называют «неправильно структурированными проблемами». Процесс описания проблемы похож на постепенное снятие слоев лука. Снимая каждый очередной слой, вы все ближе приближаетесь к сердцевине, так же как вы удаляетесь от поверхности фактов и приближаетесь к последствиям, к возможным причинам и, наконец, к тем аспектам внутренней, политической, социальной, культурной и экономической систем, которые создают, поддерживают и просто допускают причины. Тем не менее, вам необходимо углубляться в эти фактические уровни, но только до тех пор, пока будете находить это необходимым для проведения остальной части анализа. Как далеко следует углубляться, является личным делом.

- *Осознание проблемы и ее основные последствия.* Вам следует начать с основных фактов, необходимых для понимания сущности и важности проблемы, включая нежелательные, а также и положительные последствия. Рассмотрим пример.

- *Причины нежелательных фактов.* Не стоит тратить время на выяснение глубинных причин проблем большей части заданий относительно узкой сферы. С другой стороны, вы не можете разрабатывать комплекс рекомендаций для постоянного решения проблемы бездомных без некоторого понимания причин. Как и во всех аспектах сбора информации, ваша задача здесь в том, чтобы попытаться соединить то, что вам надо узнать в имеющееся у вас для этого время, со сложностью изучаемой проблемы.

Случайные взаимоотношения, подчеркивающие любую неправильно структурированную проблему, будут варьироваться по направлению и по их важности. Некоторые причины будут очевидны, другие — менее очевидны. Не проглядите причины, которые будут иметь нежелательные последствия только в будущем, как результат их совокупного удара.

- *Что система создает, поддерживает или допускает причины.* Это наиболее концептуальное задание из всех. Оно ставит вопрос, почему причины первичны. Надо выяснить, вызваны ли причины неудачными действиями системы свободного рынка или неудачными действиями правительства. Каждая причина должна быть исследована по отдельности, независимо от других.

- *Причины, на которые может повлиять государственная политика.* Недостаточно характеризовать причины проблемы только как «правительственную неудачу» или «неудачу рынка». Необходимо объяснить, на какую из перечисленных причин могут и действительно повлиять изменения в государственной политике. Иногда они называются «политическими переменами».

- *Определение лиц и учреждений, которые имеют интерес к этой проблеме.* Определение заинтересованных лиц, как части определения проблемы, является очень полезным во время оценки возможностей воплощения ваших альтернативных решений. Те лица, которые, возможно, извлекут пользу, могут помочь вам в воплощении вашей программы, тогда как те, кто пострадает от вашего решения, будут выступать против вашей программы. Знание того, кем являются заинтересованные лица, может помочь вам в формировании стратегии для реализации политики.

3 этап: установка целей и основных ограничений

Описав проблему, вы должны обратиться к рассмотрению целей и типов ограничений, с которыми вы работаете и которые должны быть приняты во внимание в достижении ваших целей.

Примечание относительно целей, поставленных клиентом: хотя анализ политики обычно ориентирован на клиента, бывают обстоятельства, когда лучше выразить свое несогласие с постановкой целей вашим клиентом. Вы можете, например, сделать заключение к концу вашего исследования, что финансовые, социальные, политические или моральные издержки при достижении цели намного превышают потенциальные выгоды, в связи с чем вы предлагаете своему клиенту пересмотреть свои намерения. Поскольку рискует именно клиент, то определять окончательное решение будет он. Но ваша задача заключается в том, чтобы, по крайней мере, указать на большие издержки, о которых клиент ранее, возможно, не подозре-

вал. Другая ситуация может возникнуть, если клиент попросит вас поработать над проблемой, которая явно неприятна или аморальна.

На самом высшем уровне абстракции наша цель — «улучшить жизнь общества». Мы можем много рассуждать о том, что представляет собой общая цель правительства, но мы не в состоянии достичь консенсуса, так же как и политические философы, которые обсуждают этот вопрос. Но мы, тем не менее, вероятно, сможем согласиться, что предыдущее определение цели является слишком абстрактным, чтобы в достаточной степени помочь нам в выработке конкретных решений.

На следующем уровне конкретности мы рассматриваем как цели, так и основные ограничения для их достижения потому, что они очень взаимосвязаны.

4 этап: определение альтернативных курсов действий

Описав проблему и подготовив перечень основных целей, вы становитесь готовым к составлению перечня возможных курсов действий. Следует рассмотреть рекомендации по подготовке перечня, которые дает Д. Фолк:

- Прежде всего, будьте по возможности изобретательны и разнообразны. «Мозговой штурм», возможно, сложное понятие. Оно включает даже те идеи, которые первоначально покажутся причудливыми или нереальными. Они могут оказаться таковыми, и тогда быстро исключайте их. Но одна или две из причудливых идей может содержать некоторые крупницы мудрости, которые будут полезны.
- Всегда включайте в свой первоначальный перечень альтернативу, предписывающую решение не предпринимать никаких действий. Проблема, возможно, не будет такой серьезной, чтобы оправдывать затраты денег, времени и личной энергии на ее решение.

Перечислите действия, которые предлагаются другими людьми. Узнать об этих альтернативах вы можете, побеседовав с лицами, которые имеют непосредственное отношение к разрешению данной проблемы.

- Опишите каждое альтернативное предложение, как можно короче, примените ваши оценочные критерии.

Методы, применяемые на этапе определения альтернативы

★ *Метод «мозговой атаки».* Выявление и сопоставление индивидуальных суждений. Применяется при наличии группы квалифицированных экспертов. Предназначен для активизации поиска различных вариантов решений и выбора наилучшего из них.

★ *Морфологический анализ.* Получение новых решений путем сопоставления комбинаций элементов морфологической модели (матрицы). Применяется для генерации альтернатив решений в условиях определения класса средств для выполнения заданных функций.

★ *Метод ассоциаций и аналогий.* Выявление новых идей. Применяется для генерации альтернатив решений в условиях поиска модификаций и известных систем, характеризуется простотой и эффективностью.

Вопрос 2. Критерии и оценки работы государственного аппарата

Описав проблему и подготовив перечень основных целей и альтернативных курсов действий для их достижения, необходимо оценить вероятность успеха и степень сложности реализации каждого варианта политики. Очевидно, что методы и подходы анализа результатов будут зависеть от типа и вида рассматриваемой проблемы. При рассмотрении некоторых проблем, включая те, что связаны с экологией, иногда в распоряжении аналитиков бывает много первичных данных о возможных последствиях производимой политики. Аналитик в таком случае может делать только интуитивные выводы, основанные на его личном опыте и опыте других людей.

В других случаях, когда имеется достаточное количество разрозненных статистических данных или другой необходимой информации, то иногда возможно проводить анализ с помощью сложных количественных методов (рациональная модель принятия решения). В ряде случаев для оценки различных вариантов политики проводятся практические эксперименты с некоторыми элементами политики. Эксперименты, проводимые для сложных и

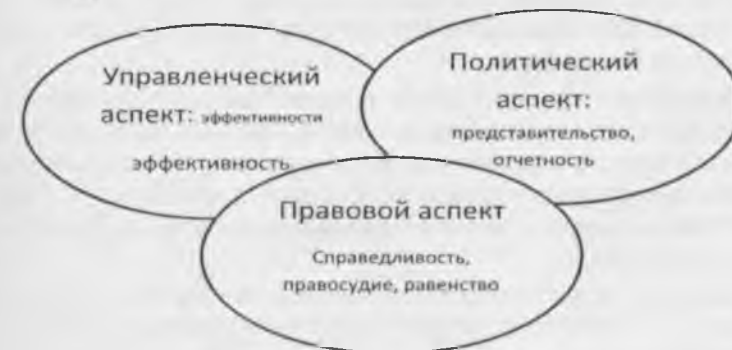
масштабных проблем, например, социальных, могут быть очень дорогостоящими. Однако иногда выгодно потратить миллионы, чтобы сэкономить миллиарды.

Для оценки вариантов политики необходимо опираться на установленные критерии оценки. Сравнение возможных результатов на основе установленных критериев показывает, какой выбор необходимо сделать в процессе политики. В управленческом аспекте критериями оценки являются, например, связанные с затратами и выгодами при достижении целей *эффект* и *эффективность*. Политический аспект оценки политики рассматривается с помощью таких критериев, как *представительство* всех заинтересованных сторон в гражданском обществе, *отзывчивость* на нужды и потребности избирателей, *отчетность* исполнителей государственной политики и программ перед гражданским обществом.

Правовой аспект оценки государственной политики основывается на таких критериях, как *справедливость*, *правосудие*, *равенство*, представляющих собой значимость важных характеристик социальной, культурной и правовой систем. Эти критерии оценки можно отнести и к политической перспективе, и к управленческой, так как такие понятия, как справедливость, равенство и правосудие, представляют собой ценности любого демократического гражданского общества, а значит, могут рассматриваться как политические критерии. Они могут рассматриваться также как управленческие, потому что такой критерий, как эффект или конечный результат, показывает, какое влияние оказывает рассматриваемая политика на гражданское общество, а значит, неизбежно будут затронуты понятия справедливости и равенства.

Таким образом, можно сделать вывод, что оценка государственной политики производится не только с точки зрения либо управления, либо политической среды, либо права, но, прежде всего, на основе синтеза всех трех аспектов.

Синтез трех аспектов оценки государственной политики



Эффект – степень достижения поставленных целей политики, при которой имеет значение приоритетность каждой достигнутой. То есть для измерения эффекта недостаточно только подсчитать количество достигнутых целей, необходимо принимать во внимание тот факт, что достижение одних целей более важно, чем других. Каждая цель имеет определенную степень важности, которая показывает ее соответствие рассматриваемой проблеме.

Эффективность – соотношение между затраченными усилиями или ресурсами и полученными выгодами при достижении поставленных целей. Измерение эффективности производится путем вычитания затрат от полученного результата. Очень важно измерять эффективность, оценивая использованные ресурсы в соответствии с их ценностью.

Эффект – делать правильные вещи. **Эффективность** – делать вещи правильно.

Справедливость – это категория морально-правового и социально-политического сознания, понятие о должном, связанное с исторически меняющимися представлениями о неотъемлемых правах человека, содержит требование соотношения между реальной значимостью различных индивидов (социальных групп) и их социальным положением, между их правами и обязанностями, трудом и вознаграждением, между деянием и воздаянием, преступлением и наказанием и т.п. Несоответствие в этих соотношениях оценивается как несправедливость.

Правосудие – форма государственной деятельности по рассмотрению и разрешению судебными органами государственной власти уголовных и гражданских дел, основанная на принципах демократизма и законности.

Равенство – идея, согласно которой каждый член общества имеет равные права на жизнь, свободу и счастье. С правовой точки зрения, равенство означает равенство всех граждан перед законом, независимо от их социального статуса и степени богатства. Равенство также означает равное обслуживание граждан государственными органами.

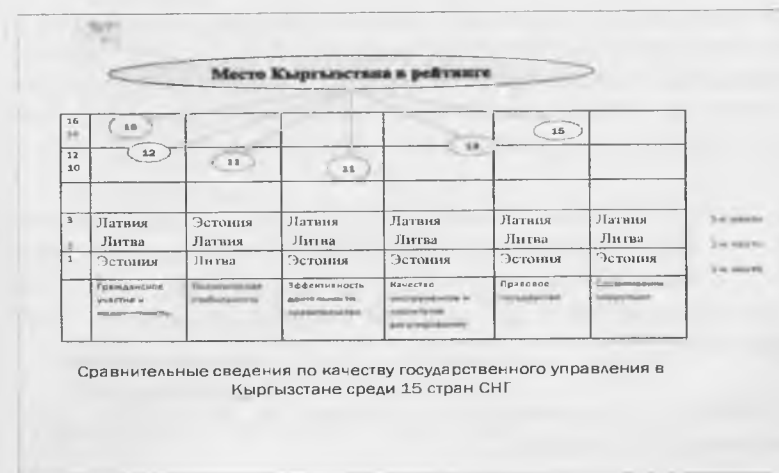
Свобода – идея, согласно которой каждый член общества, гражданин в условиях демократии должен иметь наивысшую степень самоопределения.

Демократия – политическая система, в которой власть по принятию решений принадлежит гражданскому обществу и распределяется равнозначно между всеми гражданами.

Представительство всех сторон – политика, проводимая административной системой, считается нежелательной, если в ней не предусматривается участие всех заинтересованных сторон гражданского общества.

Отзывчивость на нужды избирателей – государственная политика считается желательной, если в ней предусматривается не просто участие заинтересованных сторон, но и максимальное удовлетворение их нужд и потребностей. Удовлетворение нужд и потребностей избирателей нередко влечет дополнительные издержки для государства, т.е. может быть экономически не эффективным. Несмотря на этот факт государственная политика считается удовлетворительной, если она отвечает нуждам заинтересованных сторон.

Подотчетность (отчетность). Государственная политика считается предпочтительной, если в ней заложены инструменты отчетности государственных органов перед гражданским обществом. К таким инструментам могут относиться законы или нормы, требующие производства государственной политики в свете общественного мнения (Sunshine Laws) или предполагающие временное приостановление реализации политики с тем, чтобы провести оценку хода реализации политики.



Отчет Всемирного Банка

Методы, применяемые на этапе оценки альтернатив

Методы многокритериальной оценки. Оценки и сравнение альтернатив по нескольким критериям. Применяются в условиях необходимости учета нескольких параметров при оценке альтернативы. Важное значение имеет обоснованность выбора критериев.

Методы экспертной оценки. Построение экспертной рациональной процедуры интуитивно-логического анализа в сочетании с количественной оценкой и обработкой результатов. Применяется для широкого класса неформализуемых проблем, которые не всегда могут быть оценены в количественном изменении, а также для решения проблем в условиях отсутствия информации из внешних источников. Предусматривают высокие требования к компетентности экспертов.

Экспертные методы. Прогнозирование на основании обобщений мнений экспертов о развитии объекта в будущем. Применяются при прогнозировании объектов, которые не поддаются математической формализации. В состав экспертных методов входят как индивидуальные, так и коллективные методы.

Фактографические методы. Прогнозирование на фактической информации о прошлом и настоящем развитии объекта. Применяются в условиях, когда вероятность сохранения факторов, обус-

живавших процесс развития в прошлом, больше, чем вероятность их изменения. При появлении непредвиденных ограничений использование этих методов может привести к ошибкам в прогнозах. Надежность и точность фактографических методов может быть увеличена за счет сочетания с экспертными методами прогнозирования.

Комбинированные методы. Прогнозирование на основе экспертной и фактографической информации. Применяется для решения проблем (от формализуемых до неформализуемых). Часто эти методы используются для принятия решений на высшем уровне управления.

Методы, применяемые на этапе выбора, реализации решения, оценки результата

Функционально-стоимостный анализ. Выявление зон дисбаланса между функциями объекта и затратами на них. Применяется для выбора решений и оптимизации затрат на использование объекта без ущерба качеству. Обладает высокой практической полезностью.

Метод ценных постановок позволяет выявить, за счет каких факторов произошли отклонения фактических величин от плановых.

Причинно-следственный анализ. Определение иерархии причин и следствий до той точки, в которой можно предпринять действие, устраняющее проблему. Применяется в условиях, когда лицо, принимающее решение, располагает полной и достоверной информацией об исследуемом объекте. Необходимо определить момент, когда следует остановиться в построении причинно-следственной цепи.

Основные подходы к разработке государственной политики:

1. *Логический.*

- Объективность: подчинять мышление предмету.
- Конкретность.
- Историзм.

2. *Комплексный.*

- Всесторонность.

3. *Эволюционный.*

4. *Инновационный*

5. *Глобальный.*

6. *Интеграционный.*

7. *Виртуальный.*

8. *Стандартизационный.*

9. *Функциональный.*

10. *Процессный.*

11. *Структурный.*

12. *Ситуационный.*

13. *Нормативный.*

14. *Оптимизационный.*

15. *Административный.*

16. *Поведенческий.*

17. *Маркетинговый.*

Эти подходы не дублируют, а дополняют друг друга.

Тема 4. РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Вопрос 1. Механизм реализации государственной политики.

Вопрос 2. Основные участники реализации государственной политики.

Вопрос 1. Механизм реализации государственной политики

Национальная политика делается большей частью через взаимодействие депутатского корпуса, аппарата правительства, бюрократии различных групп из общества, имеющих определенные интересы. Различные лица, вовлеченные в процесс политики, должны осуществлять взаимодействие различных институтов государственной власти при воплощении государственных политик: Жогорку Кенеша, Президента, Правительства.

- *Что происходит после того, как законопроект становится законом?*
- *Какие учреждения участвуют в процессе воплощения общегосударственных политик?*
- *Что позволяет быстро и успешно продвигать осуществление политик и что тормозит?*
- *Имеются ли различия в действиях по воплощению политик в зависимости от типов политик?*

Поскольку бюрократия самых разных мастей, например, бюрократия от государственной службы, является главным агентом государства, вовлеченным в процесс воплощения политик и программ, преследующая выполнение этих политик, то рассмотрим природу различных бюрократов и их поведение. Известно, однако, что производство любой политики есть процесс, где сталкиваются самые разные интересы, а значит, для принятия решения во многих случаях необходимо нахождение компромиссов.

В управлении государством постоянно есть противоречия между государственным и частным. Консерваторы или представители правого крыла считают, что если государственная программа исполняется неудачно, то не состоятелен и государственный аппарат. Представители левого крыла считают, что «загрязнение» любых программ происходит из-за того, что ответственными за реализацию политики являются собственнические интересы собственников и политической элиты, и эти интересы приводят к коррупции и, как следствие, к неэффективности исполнения государственных программ. Обе точки зрения достаточно доходчиво и понятно объясняют, почему система работает не так эффективно как в отношении рентабельности (эффективности), так и в отношении результативности (эффект), как было задумано на стадии формирования политики.

По мнению Б.Ж. Орокова:

1. Ни один государственный институт, координирующий деятельность различных участников воплощения политики, не отвечает в полной мере за конечный результат. Нет ни одного государственного учреждения, которое бы одновременно было занято всем комплексом мероприятий, т.е. оказывало содействие в процессе реализации, контролировало процесс реализации и само реализовывало рассматриваемую политику. Существует множество различных форм властных учреждений, и в некоторых случаях многие из них не отличаются от организаций, не наделенных властными полномочиями.
2. В результате реализации внутригосударственных программ никогда не достигают всего того, чего от них ожидалось до реализации. Эти ожидания в большинстве случаев многочисленны, разнообразны и часто нереалистичны.
3. Первым для обобщения справедливо, в частности, из-за ряда сложностей, вытекающих из структуры органов государственной власти, например, Правительства. Сложности возникают также и в результате конфликтов различных ценностей, интересов и мнений ключевых действующих лиц в процессе воплощения.
4. Наиболее важная группа действующих лиц в процессе воплощения сосредоточена в различных бюрократических структурах исполнительной власти. Они не контролируют процесс воплощения, но их влияние является центральным.

5. Виды воплощения различаются в зависимости от разных наиболее важных социальных целей политик.
6. Децентрализованная природа воплощения политики имеет серию критических суждений относительно того, как это воплощение происходит.
7. Эффектное воплощение может иметь разные значения в разных ситуациях.
8. Даже если воплощение определенной программы считается успешным (эффектным и эффективным), это не дает гарантии того, что программа обязательно достигнет желаемого результата.

Исходя из вышесказанного, можно задать вопрос, как можно изучить те виды деятельности, которые никем не контролируются и которые не оправдывают ожиданий? Наиболее известный способ анализа – это разработка модели, которая уменьшает степень сложности и запутанности для того, чтобы достичь понимания процесса без чрезмерного искажения и упрощения действительности. Чтобы понять процесс реализации, необходимо понять, что он собой представляет и где его место во всеобщем потоке, называемом процессом политики.

Воплощение – это те действия, которые предпринимаются после того, как принимается закон, Указ Президента, придающий юридическую силу государственной программе, политике и другого рода осязаемому продукту.

Механизм реализации политики включает совокупность средств и методов, обеспечивающих выполнение планируемых мероприятий в соответствии с поставленными целями и задачами. Механизм реализации состоит из следующих компонентов:

- организационно-управленческих мероприятий;
- нормативно-правовых мероприятий;
- финансово-экономических мероприятий;
- социально-психологических мероприятий.

Существуют три методологических подхода к проблеме выполнения государственной политики, рассматривающих этот процесс с различных позиций:

1. Выполнение можно представить как линейный процесс. При этом основными организационными условиями успешного выполнения являются:

- ясные цели деятельности, стандарты и критерии выполнения функций;
- наличие необходимых ресурсов: финансовых, материальных, информационных, человеческих и т.д.;
- эффективные организационные структуры;
- разработанные правила, процедуры и инструкции, координирующие и регламентирующие деятельность организаций и их отношения с властными структурами;
- развитые коммуникации и система координации деятельности различны;
- структуры, вовлеченные в процесс осуществления политики, в том числе:
 - между исполнительной и законодательной властью,
 - между центральными, региональными и местными властями,
 - между самими органами исполнительной власти,
 - мотивированный и квалифицированный персонал.

2. Выполнение можно рассматривать как комплекс действий различных государственных структур, связанных с взаимной адаптацией всех участников, и в первую очередь высших руководителей, на всем протяжении осуществления политики к условиям и задачам, которые приходится решать, умение согласовывать свои интересы и формировать партнерские отношения. Здесь большую роль играют информационные системы и каналы обратной связи, позволяющие знать о происходящих событиях и полученных результатах и на их основе регулировать свою деятельность, исходя из миссии и целей организации или индивида.

3. Выполнение можно представить как действия по определенным формальным и неформальным правилам, которые устанавливаются в самом начале или формируются участниками выполнения политики на основании накопленного опыта в процессе работы. Следование этим правилам и нормам при разработке стратегии и тактики политики, управлении и контроле позволяет определить роль каждого участника и быстрее реализовывать цели организации. А самое главное – избегать конфликтных ситуаций. Важное значение в этом случае имеет организационная культура, существующая в организациях и оказывающая большое влияние на характер отношений между ее участниками.

Одним из основных элементов при разработке является анализ факторов реализуемости государственной политики или программ. Если не обращать внимания на процесс выполнения государственной политики, то в результате можно получить невозможность выполнения намеченных мер в целом. Поэтому еще на этапе разработки стараются провести анализ реализуемости (implementation feasibility) предложенной политики или программы, уделяя основное внимание следующим аспектам:

1. В какой мере процесс выполнения может повлиять на уровень издержек, результаты политики и сроки реализации.
2. При сравнении альтернативных вариантов стараются учитывать критерии реализуемости или степень сложности выполнения всех или наиболее важных мероприятий.
3. В рабочих программах закладываются соответствующие механизмы или мероприятия, позволяющие улучшить процесс выполнения политики и тем самым усовершенствовать предложенные варианты.

Конкретный анализ уровня реализуемости политики предполагает исследование нескольких важных факторов, связанных с выполнением планируемых мероприятий, так как все они могут благоприятствовать или, наоборот, стать барьерами для успешного выполнения.

- Количество различных структур и организаций (внутренних и внешних), участвующих или сотрудничающих в процессе выполнения, без которых нельзя добиться успеха в работе. Понятно, что чем больше вовлеченных в реализацию государственных и общественных структур, тем больше препятствий и трудностей может возникнуть. Особенно это относится к процессу координации политики.

- Необходимость принятия или изменения законодательных или нормативных актов и вероятность их прохождения через соответствующие государственные структуры, так как это может растянуть процесс реализации во времени.

- Наличие социальных групп и слоев, чьи интересы могут быть затронуты при реализации политики или программы, что вызовет их сопротивление и политическое давление на органы государственной власти.

- Существование влиятельных официальных или неофициальных лиц и группировок, которым данная альтернатива политики

может угрожать потерей власти, престижа или привилегий, особенно если они обладают значительными ресурсами.

- Необходимость особых навыков и способностей у государственных служащих при реализации политики или программы, так как это непосредственно влияет на эффективность работы.

- Степень изменения форм поведения и психологии всего персонала и в первую очередь руководителей, связанных с реализацией политики, так как существует социальная инерция и консерватизм мышления.

- Общий объем необходимых ресурсов (финансовых, административных, людских, информационных и др.), требующихся для успешного осуществления политики, а также их резерв в случае неблагоприятного развития событий.

- Уровень общественного и политического согласия, отношения между государственными структурами и социальными группами, а также необходимость публичного обсуждения данной политики и государственных решений. Если политика связана с научно-техническими проблемами, то учитывается также технологическая неопределенность по каждой предложенной альтернативе. Главная проблема состоит в том, чтобы выявить наиболее слабые звенья в общем процессе действий в системе принятия решений, а затем повысить надежность всего механизма реализации политики.

Вопрос 2. Основные участники реализация государственной политики

В связи с тем, что процесс выполнения представляет сложную и разностороннюю деятельность, охватывает многие области общественной жизни, то в него включены многие институты государства и гражданского общества. Возникает необходимость их классифицировать и разделить на группы в зависимости от этапов и форм деятельности. Очевидно, что эффективность выполнения политики зависит не только от реалистичности поставленных целей, но и от взаимодействия и координации действий всех участников и организаторов процесса реализации.

В целом выделяются следующие участники: (а) отдельные индивиды, (б) общественные организации и группы, (в) государственные институты и структуры. В свою очередь, государственные ин-

ституты классифицируют по двум критериям – уровню управления и характеру организации.

Уровень государственного управления:

- центральный;
- местный.

Характер организаций:

- законодательные органы власти;
- центральные исполнительные органы власти;
- судебные органы власти: суд, прокуратура.

Особое место занимают неправительственные организации, такие как профсоюзы, общественные организации и объединения, частные компании и фирмы, СМИ, научные центры, экспертные советы. Естественно, что основную роль при осуществлении государственной политики играют органы государственной власти, и в первую очередь государственный аппарат исполнительной власти на всех уровнях – от центральных до местных структур, имеющих ресурсы и право принимать решения в рамках их компетенции.

- Правительство КР;
- министры и руководители ведомств;
- аппарат министерств и ведомств;
- межведомственные комитеты/советы, включающие высших чиновников;
- специальные рабочие группы.

Важное значение на этапе формирования политики имеет деятельность субъектов, имеющих право законодательной инициативы, т.к. нуждается в легимитизации – путем принятия законодательных актов.

Процесс воплощения охватывает еще пять наиболее важных особенностей, которые представляют собой внешние и внутренние факторы, влияющие на процесс и вызывающие определенную степень сложности, запутанности как для тех, кто вовлечен в этот процесс, так и для тех, кто изучает его. Все эти пять особенностей могут быть выражены в одном длинном предложении:

«Процесс воплощения вовлекает множество лиц, в чьих руках находится судьба множества конкурирующих между собой целей и ожиданий, которые работают в контексте разнообразного множества сложных государственных программ, требующих участия большого числа государственных структур и единиц, и на кого воздействуют мощные факторы, находящиеся вне рамок их контроля».

Есть два основных способа оценки воплощения.

Первый подход основан на соотносимости реализатора политики с предписанными процедурами, временным графиком и ограничениями. Элементы соотносимости создают предсуществующую модель характера воплощения и измеряют действительный характер воплощения.

Второй подход к оценке воплощения выражается в вопросах: Как успешно проводится воплощение? Чего оно достигает? Почему? Главный вопрос: «Что происходит? И почему?». Общий смысл этих вопросов заключается в том, чтобы узнать, что ожидали или на что надеялись различные участники процесса. Но в этом случае нет жестко определенной предсуществующей модели, относительно которой производится сравнение действительного характера воплощения политики.

Существует очень большое число внешних факторов, которые могут повлиять на воплощение.

Для успешного продвижения воплощения без каких-либо препятствий все или почти все эти внешние факторы должны быть поддерживающими или, по меньшей мере, нейтральными.

Имеется также большое количество факторов, являющихся внутренними к процессу воплощения, которые неизбежно создают препятствия для успешного воплощения.

Общие выводы, характеризующие природу воплощения:

1. Ни одно учреждение не отвечает в полной мере за воплощение политики.
2. Внутригосударственные программы никогда не достигают всего того, чего от них ожидалось.
3. В процессе воплощения существует много сложностей, вытекающих из структуры госорганов и наличия постоянных конфликтов ценностей, интересов и мнений.
4. Бюрократия представляет собой наиболее важную группу действующих лиц.
5. Виды воплощения различаются в зависимости от разных наиболее важных социальных целей политик.
6. Децентрализованная природа воплощения политики имеет серию критических суждений относительно того, как это воплощение происходит.

7. Результативное воплощение может иметь различные значения в различных ситуациях.
8. Даже если воплощение определенной программы считается успешным (результативным или эффективным), это не дает гарантии того, что программа обязательно достигнет желаемого результата.

Это понятие указывает на комплекс различных мероприятий, которые следуют за заявлением о намерениях по поводу программных целей и желаемых результатов. Воплощение включает действия различных участников, в большей степени бюрократов, направленные на реализацию программ тем путем, который позволяет достигать цели.

Воплощение включает множество различных видов действий.

Первое. Государственные учреждения (агентства), ответственные за управление программами, должны привлекать ресурсы, необходимые для продвижения вперед. Эти ресурсы включают кадры, оборудование, землю, сырье, деньги и т.д.

Второе. Агентства вовлечены в интерпретацию законов и в планирование. Они расширяют (или дополняют) язык законов до конкретных директив, норм, положений, программных планов, проектов и других актов.

Третье. Агентства должны организовать их деятельность, создавая бюрократические структуры и порядок для выполнения их рабочей нагрузки. Наконец, агентства могут увеличить выгоды или, напротив, наложить определенные ограничения при исполнении программ для отдельной клиентуры или целевых групп. Они предоставляют услуги или производят платежи, или устанавливают ограничения на определенные виды деятельности, или что-либо еще, чтобы получить ощутимый результат программы. При этом любой процесс политики представляет собой значительное упрощение чрезвычайно сложных явлений. Процесс политики также может рассматриваться как комбинация различных видов деятельности.

Формальное принятие программных предложений законодателями влечет за собой их реализацию (воплощение). Как было сказано выше, воплощение — это деятельность по привлечению ресурсов, интерпретация законов, планирование деятельности, организация взаимодействий и, как конечный продукт этой деятель-

ности, предоставление благ в виде услуг и товаров. Вся эта деятельность приводит к конкретным политикам и программам. Здесь нужно подчеркнуть, что воплощение — это не менее политический процесс, чем другие стадии в целостном процессе государственной политики.

Действия по воплощению политики приводят к исполнению программ, где мы получаем первоначальные краткосрочные результаты. Конкретные компоненты исполнения программ различаются в зависимости от конкретной природы каждой отдельной программы. Главной особенностью компонентов исполнения программ является то, что они представляют собой быстрые, краткосрочные и ощутимые результаты программ. Краткосрочные результаты программ помогают нам сформировать картину о том, какие результаты политики и программ были достигнуты в долгосрочном отношении и как эти результаты воздействуют на окружающий нас мир. Они отвечают на важные вопросы как на общественном, так и на индивидуальном уровне: «Что теперь мы имеем? Какие изменения произошли? По отношению к кому? Каким способом или образом эта программа или политика была принята и воплощена?».

Вопросы относительно краткосрочных результатов (исполнения программ) и долгосрочных результатов (влияние программ и политики) стимулируют оценку результатов исполнения и влияния. Лица, принимающие решения относительно вопросов политики и программ, работники администрации президента, оставшаяся часть бюрократии в правительстве страны, местные государственные администрации, местные органы самоуправления и другие участники реализации политики должны выяснить, что происходит в целом в результате реализации программ, которые они создали для нации. Действующие лица в госполитике имеют ряд самых разных источников для проведения оценки и ряд различных критериев и ценностей для измерения того, что они видят. Если он член парламента, он полагается, например, на реакцию своих избирателей, если он бюрократ от исполнительной власти, он полагается на группу его клиентов, т.е. любое действующее лицо в политике может полагаться на организованную группу заинтересованных лиц. Они также полагаются на свою собственную оценку. Они могут опираться на свой штат профессионалов или профессионалов из сторонних организаций.

Оценка происходит постоянно на самых разных уровнях и глубине, даже если она выполняется на основе интуитивного чувства лица, определяющего политику, даже если критерии являются исключительно политическими в самом узком смысле и означают: «Что в этом есть для меня?».

Процесс политики во всех странах представляет собой сложную деятельность. Главное — это то, что среди сложности этого, только частично предсказуемого процесса, воплощение занимает ключевое место. Воплощение определяет результаты политики.

Оценка практики воплощения лицами, определяющими политику, помогает сформировать решение относительно будущего политики и программ и последующих рисков.

В последние годы исследователи уделяют большое внимание процессу воплощения. В американской литературе выделяется несколько обобщений относительно воплощения.

1. Существует очень большое число внешних факторов, которые могут повлиять на воплощение.
2. Для успешного продвижения воплощения без каких-либо препятствий все или почти все эти внешние факторы должны быть поддерживающими или по меньшей мере нейтральными.
3. Имеется также большое количество факторов, являющихся внутренними к процессу.

Механизм реализации государственной политики:

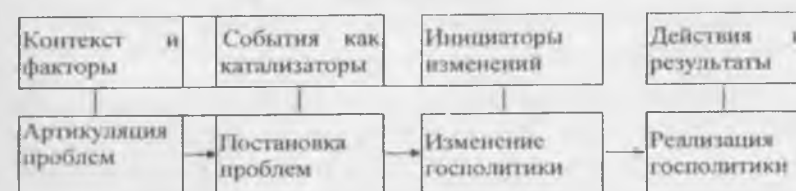
1. Разработка политической стратегии; определение политических целей и приоритетов.
2. Разработка и оценка альтернативных программ.
3. Принятие и легитимизация решений.
4. Система координации и реализации политики/программ.
5. Контроль, мониторинг, оценка.

Цели консультаций между участниками в разработке государственной политики:

1. Избежать острых социальных конфликтов в обществе.
2. Достичь согласия основных политических сил.
3. Получить необходимую информацию о позициях и интересах всех сторон.
4. Оценить социальную поддержку различным вариантам политики или интерактивным программам.

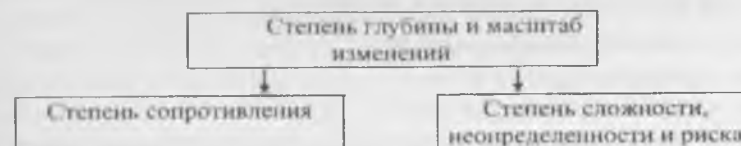
5. Урегулировать конфликт между противоположными интересами и сторонами на первоначальном этапе разработки политики.
6. Обеспечить поддержку правительственного варианта политики со стороны основных политических сил и социальных групп.
7. Гарантировать сотрудничество различных сил на этапе реализации политики после ее выбора и легитимизации.

Постоянные и динамичные изменения в общественной и международной жизни, а также появление новых потребностей у населения оказывают существенное влияние на государственную политику и приводят к ее модернизации — радикальной или эволюционной. Это требует от всех государственных структур способности быстро адаптироваться и отвечать на многочисленные вызовы, перестраивая свою работу, структуру и политику.



Процесс изменения государственной политики

Необходимо учитывать еще одно обстоятельство способность руководителей успешно проводить изменения. Анализ необходим для разработки стратегии и определения целей, задач, с учетом характера и запросов внешней среды. Управленческие качества необходимы вследствие того, что изменения обычно растянуты на длительный период и связаны с планированием, руководством и убеждением. Поэтому для их реализации требуется использование аналитических методов и разработка стратегии изменениями.



Основные факторы изменений

Таким образом, чем радикальнее и масштабнее преобразования, тем сильнее сопротивление, выше риск, сложность и неопределенность результатов и последствий изменений. Поэтому наибольшее количество проблем и трудностей возникает при крупных нововведениях, которые требуют тщательной подготовки и создания определенных условий, позволяющих организации справиться с ними.

В целом для успешного реформирования и изменения в политике необходимы несколько предпосылок:

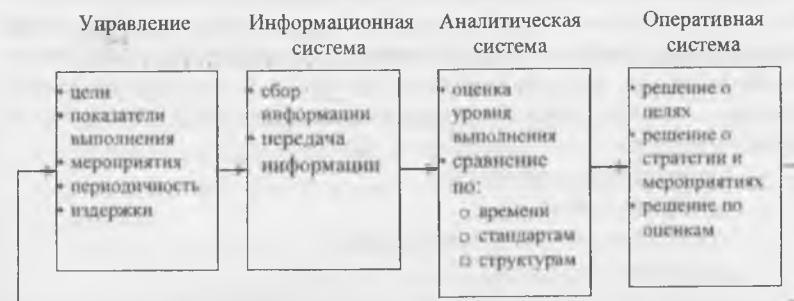
- внешнее давление на государственную власть;
- внутренняя неудовлетворенность;
- стратегия реформирования;
- механизм управления реформами;
- система обратной связи и оценка результатов;
- политическая поддержка реформ.

Рассмотрим сначала систему мониторинга и основные принципы ее построения. Любая государственная организация, заинтересованная в том, чтобы получать достоверную информацию о процессах и событиях, происходящих как во внешней среде, так и внутри нее, должна сформировать систему мониторинга. Основная задача этого механизма состоит в том, чтобы контролировать происходящие процессы, выявлять благоприятные возможности и, прежде всего, получать информацию о сбоях в работе или возникающих проблемах для принятия своевременных мер.

Мониторинг — это специальная система управления, связанная с получением и анализом информации, включающая механизм реагирования на внешние угрозы и отклонения в работе организации. Это своего рода политика и система безопасности в организации, которая включает следующие элементы:

- информационную систему;
- аналитическую систему;
- оперативную систему.

В общем виде система мониторинга в государственном управлении представлена на рисунке.



Система мониторинга в государственном органе

При формировании системы мониторинга в государственных органах власти определяются ее цель, объект, периодичность, субъект, этапы и методы. Так, в качестве объекта мониторинга может быть социально-экономическая ситуация в регионе, уровень преступности, качественные изменения в составе персонала и т.д. Для того, чтобы мониторинг был эффективен, необходимо его включение в существующую систему управления, чтобы рекомендации и решения, которые принимаются в процессе мониторинга, доходили до руководителей, чтобы они имели возможность и были готовы принимать решения по вопросам стратегии организации, политики, содержания мероприятий и т.д. Недаром в последнее время начал даже использоваться специальный термин «мониторинговый менеджмент», то есть управление системой мониторинга в организации или любой иной большой системе.

Первым элементом мониторинга является информационная система, позволяющая собирать и передавать необходимую информацию. Здесь основная проблема заключается в том, чтобы определить минимум необходимой информации для каждого подразделения, так как в противном случае может наступить «всемирный информационный потоп», который захлестнет организацию и в целях самозащиты она может вообще перестать реагировать на любые сообщения, как полезные, так и ненужные. Отметим одну важную предпосылку — это ясность целей и задач политики или программы.

Другим элементом является аналитическая система, куда поступает собранная информация. Здесь она анализируется, чтобы определить, в какой степени организация справляется с поставленными задачами и каков достигнут прогресс в достижении целей. Основная работа связана со сравнением и анализом деятельности организации по таким параметрам, как:

- стандарты выполнения;
- время выполнения;
- сравнение работы подразделений;
- сравнение издержек.

В результате анализа выявляются тип и форма отклонений в работе, их характер и влияние на достижение целей организации. Эти обобщенные данные поступают затем в оперативную систему, где вырабатываются рекомендации и решения о внесении изменений в цели и стратегию, содержание работы, показатели оценок и системе мониторинга в целом.

Эти рекомендации в виде оперативной информации или аналитических справок приходят к руководителю организации или подразделения, имеющему полномочия по принятию решения в данной области.

Говоря в целом о выполнении политики/программы, можно определить несколько общих принципов, соблюдение которых позволяет улучшить этот процесс:

1. Уменьшение уровней управления и упрощение организационных структур.
2. Создание эффективного механизма координации и тесное сотрудничество между участниками реализации политики.
3. Предоставление определенной степени самостоятельности и автономии исполнительным организациям.
4. Систематическая оценка результатов работы и механизм подотчетности.
5. Использование современных управленческих технологий и информационно-аналитических систем.

Практический опыт европейских стран показывает, что в современных условиях для совершенствования государственной политики надо изменить акценты и придерживаться следующих принципов:

- развивать политику на основе целей и планируемых результатов, а не определенных структур и выполняемых функций;

- сделать ее более избирательной и конкретной по отношению к социальным группам и организациям;
- избегать излишнего регулирования и дополнительных расходов;
- вовлекать в ее разработку внешние структуры;
- уметь управлять рисками;
- смотреть в будущее и отслеживать изменения во внешней среде;
- постоянно учиться на опыте.

В частности, правительство Великобритании разработало модель постоянного совершенствования разработки государственной политики и распределения услуг на основе пяти принципов: вызовы, сравнение, консультации, конкуренция, сотрудничество. А для этого государственным органам предлагается (а) смотреть стратегически, а не заниматься конъюнктурными вопросами под давлением внешних обстоятельств; (б) устранять причины, а не симптомы; (в) оценивать результаты, а не процессы; (г) быть гибкими и инновационными, а не консервативными и бюрократическими в работе.

Информационно-аналитический и консультационный процесс, систематическая оценка результатов политики и т.д. включают:

1. Точное и правильное определение проблемы, ее природу, причины и факторы, которые вызвали ее появление.
2. Анализ необходимости государственных решений, то есть в какой мере они необходимы и соответствуют природе проблемы, возможные выгоды и издержки, существование альтернативных вариантов решения проблемы.
3. Выбор оптимальных форм и направлений действий государственных органов власти, что предполагает сравнение различных форм действий органов государственной власти в соответствии с выгодами и издержками, механизмами распределения и административными требованиями.
4. Наличие правовой основы для государственной политики, то есть существующее законодательство, ответственность всех участников и их полномочия.
5. Уровень и количество органов государственной власти, ответственных за реализацию государственной политики, механизм координации и согласования их действий.

6. Изучение соотношения выгод и издержек и их оценка по каждому альтернативному проекту и решению.
7. Обеспечение прозрачности распределения государственных ресурсов для общества, включая издержки и выгоды для различных социальных групп.
8. Ясность и доступность информации для населения о целях, задачах и действиях государственных органов власти по решению проблемы.
9. Система консультирования и возможность изложить свою позицию по данному вопросу для отдельных граждан или общественных организаций.
10. Наличие механизмов достижения согласия и единства по вопросам государственной политики между различными политическими силами и социальными группами.

От политического аналитика требуются разнообразные знания и навыки, а также умение работать с руководителями и ведущими специалистами. Он должен:

- собрать и обобщить информацию, провести анализ, оценить различные альтернативы и передать все это заказчику;
- понимать современные тенденции и перспективы, чтобы рассматривать анализируемые проблемы в комплексе, а не изолированно;
- владеть техническими методами анализа (эмпирического, экономического, институционального) для прогнозирования и оценки альтернатив;
- разбираться в сущности политического и организационного поведения основных участников процесса разработки государственной политики и в том, как они на нее влияют;
- знать и придерживаться определенных этических норм и стандартов в своей профессиональной деятельности.

Если рассматривать взаимоотношения между политическими аналитиками, экспертами и государственными руководителями, то специалисты могут помочь последним в следующих сферах: социальный и политический прогноз, оценка результатов политики, проведение социальных оснований, информирование и планирование.

Для того чтобы избавиться от субъективизма в проведении политического анализа, а это относится и к другим видам анализа, рекомендуют придерживаться следующих принципов статистического мышления.

1. Больше доверять конкретным фактам, а не мнениям или абстрактным идеям.
2. Выражать факты.
3. Понимать, что наблюдение всегда ведется над частью целого и результаты содержат ошибки и отклонения.
4. Принимать устойчивую тенденцию, выявленную в результате многочисленных наблюдений, в качестве надежной информации.

Особое внимание при политическом анализе уделяют изучению акторов (субъектов) политики, и в первую очередь их ролям, ценностям, интересам, стилю поведения, сильным и слабым сторонам, что предполагает:

- анализ всех структур, организаций и личностей, вовлеченных в процесс разработки и осуществления государственной политики;
- изучение их отношения к проблеме и мотивации деятельности; основные ресурсы, которыми они обладают; способность эффективно использовать эти ресурсы; общий механизм принятия государственных решений;
- разработка и оценка различных вариантов действий.

В качестве примера приведем общую схему анализа государственной политики в области медицинских услуг для населения, который состоит из нескольких компонентов.

Анализ и управление рисками

1. Определение и анализ социальных, экономических, демографических факторов, которые изменяют спрос и предложение в сфере оказания медицинских услуг.
2. Выделение и анализ ключевых проблем, которые возникли и требуют изменения в государственной политике в этой области.
3. Определение и классификация различных вариантов государственной политики для решения этих проблем.

4. Изучение политических, социально-экономических и этических вопросов, связанных с этими альтернативными вариантами государственной политики.

Вести анализ всех потенциальных рисков и разработать защитные меры по уменьшению уровня рисков во время реализации политики, а также по лучшему использованию существующих, хотя и рискованных возможностей и альтернатив.

Риск — это потенциальная возможность различных по характеру и содержанию потерь или ущерба в результате определенных действий при развитии ситуации в данном направлении.

Тема 5. ОЦЕНКА РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Вопрос 1. Критерии оценки государственной политики.

Вопрос 2. Роль исследований в оценке государственной политики.

Вопрос 3. Анализ регуляторных воздействий в разработке и реализации государственной политики.

Вопрос 1. Критерии оценки государственной политики

В Кыргызстане оценка государственной политики является относительно новым направлением, хотя на практике многие ее элементы давно используются органами государственной власти. Сейчас стоит задача по всестороннему внедрению оценочных исследований во все органы государственной власти на всех уровнях, что требует квалифицированных кадров и ресурсов.

Для анализа эффективности государственной политики данный цикл — очень важный, т.к. без оценки результатов проделанной работы разрабатывать государственные программы и определить стратегию вектора развития страны затруднительно.

Оценки — это совокупность механизмов и методов по изучению и измерению фактических результатов государственной политики или программ, которые завершены или находятся в стадии реализации для их совершенствования¹.

Основные вопросы для подготовки отчета по оценке политики в министерствах Великобритании

Результаты:

— Были ли достигнуты цели политики по показателям качества, количества и срокам?

— Какова степень достигнутого эффекта в результате действий правительства?

¹ Основы государственной политики.

– Какова оценка достигнутых целей по сравнению с плановыми заданиями и что не удалось сделать?

– Приводили ли действия правительства к деятельности, которая не должна иметь место?

– В какой мере достигнутые результаты получены вследствие внешних факторов?

– Условия для реализации политики оставались неизменными или отличались от ожидаемых?

– Можно ли узнать об основных причинах достижений из анализа этих достижений?

– Были ли значительные неожиданные эффекты? Можно или нет оценить различные аспекты этих последствий?

– Если задачи были перевыполнены, можно ли их оценить положительно или это привело лишь к напрасной трате ресурсов?

– Были ли измерены результаты политики на различных уровнях: на международном, национальном, отраслевом, на уровне групп компаний, отдельных фирм, отделов компаний, отдельных проектов?

– Если результаты трудно измерить непосредственно, имеются ли альтернативные методы измерений?

Ресурсы:

– Были ли получены ресурсы в соответствии с запланированными объемами, качеством и сроками? Эти ресурсы были получены из государственного или частного секторов?

– В каком объеме были получены дополнительные ресурсы из частного сектора?

– По какой цене были оплачены ресурсы?

– Как много ресурсов было использовано нерационально?

– Были ли задействованы все возможные методы анализа использованных ресурсов с учетом существующих тенденций?

– Сравнивалось ли использование ресурсов с затратами в аналогичных областях политики?

Эффективность:

– Каковы издержки на единицу продукции? Каковы наиболее значительные затраты по программам и административным расходам?

– Каково соотношение издержек и выгод по сравнению с первоначальными показателями?

– Проводилось ли сравнение по затратам с другими министерствами, государствами или программами?

– Какова эффективность системы управления? Какие были замечания и основные ошибки?

– Все ли альтернативы политики рассматривались?

– Является ли существующая политика и управление наилучшим вариантом по издержкам и результатам?

– Если нет, то какие барьеры мешали использованию более эффективных методов?

– Можно ли эти барьеры устранить?

Анализ и действия:

– Являются ли цели политики обоснованными? Остается ли система приоритетов целей неизменной?

– Отвечает ли этим целям существующая политика?

– Какие шаги надо сделать для совершенствования или изменения политики?

– Какие уроки можно извлечь для других областей государственной политики?

– Какие выводы можно сделать для совершенствования управления в министерстве?

Руководство по проверке законодательных актов в области социально-экономического регулирования в странах Европейского Союза:

а) Оценка при выборе вариантов политики

- Общая оценка политики регулирования
- Проверка на соответствие административным требованиям
- Оценка по издержкам и экономическим последствиям
- Оценка эффективности
- Проверка на практичность
- Оценка на выполнимость

б) Оценка проектов законодательных актов

- Проверка на соответствие конституционным и правовым нормам
- Проверка на соответствие законодательству Европейского Союза
- Проверка на соответствие международным договорам и обязательствам
- Оценка на выполнимость
- Оценка на соответствие подзаконным актам
- Проверка на соответствие юридическим формам и требованиям.

Отличают оценку от мониторинга и контроля. Цель оценки государственной политики является в том, чтобы провести анализ результатов проводимой политики, а также оценить выгоды и затраты, плюсы и минусы для улучшения государственной политики; для повышения качества управленческих решений; для определения результатов и последствий проводимой политики.

За годы независимости Кыргызстана было принято около 160 стратегий, различные государственные программы, под которые выделялись финансовые средства из различных источников, но нет реальной оценки результатов выполненных работ. Объективная оценка – *эффективность проводимой государственной политики и государственных программ, системный анализ результатов.*

Существует несколько основных типов оценок, хотя в действительности их гораздо больше. Можно оценивать самые различные аспекты и стороны государственной политики, как и действия вовлеченных в процесс участников на всех этапах развития политики. К основным типам относятся: *оценка процесса выполнения государственной политики; оценка результатов государственной политики; оценка последствий государственной политики; оценка экономической эффективности государственной политики.*

Таким образом, главная задача состоит в том, чтобы дать оценку: (а) деятельности государственных структур; (б) проводимой политике или реализуемым программам; (в) результатам и последствиям политики или программ.

Выбор типа оценки и методов проведения оценочных исследований связан с несколькими обстоятельствами, которые зависят от таких факторов, как:

- цели оценки;
- интересы организации или отдельной группы лиц;
- политические условия;
- наличие необходимых ресурсов и времени для ее проведения.

Планирование и проведение работы по оценке результатов государственной политики в какой-либо общественной сфере требует решения ряда сложных методологических проблем, среди которых можно назвать выбор показателей, целесообразность применения количественных и качественных оценок, обеспечение точности и объективности проведения оценок, использование результатов оценочных исследований и др.

Вопрос 2. Роль оценочных исследований в анализе государственной политики¹

Для того чтобы дать оценку, как правило, проводят *оценочные исследования, представляющие собой совокупность научных методов сбора и систематизации информации, а также ее анализ.* Они могут проводиться на всех этапах развития государственной политики, в том числе и до начала ее реализации. В этом случае они носят прогностический характер. Например, когда надо определить последствия осуществления различных альтернативных вариантов программ. Данные исследования позволяют проверить теоретические основы и предпосылки разработки программы, процесс, связывающий вход и выход программы, эффективность всех элементов программы и результативность альтернативных вариантов. На предварительной стадии оценивают также потребности различных социальных групп, на которые распространяется данная политика или программа.

Все формы оценочных исследований можно разделить на две группы.

1. *Научные исследования.* При этом используются различные научные методики, применяемые при изучении многообразных социальных явлений. Позволяют получить достоверную и полную информацию, но требуют много времени, денег и привлечения квалифицированных специалистов. Чаще всего применяются следующие методы:

- социологические опросы (анкетирование и интервьюирование);
- наблюдение (открытое и скрытое);
- экспертные оценки;
- моделирование;
- применение контрольных групп;
- проведение экспериментов и др.

2. *Традиционные формы.* В реальной жизни чаще всего применяют традиционные формы оценок, которые близки к политическому или административному контролю за ходом принятых решений.

¹ Lexicon of terms and concepts in public administration, public policy and political science. Second edition. Kyiv. 1998. Основы государственной политики.

К таким методам относятся:

- парламентские слушания;
- отчеты государственных руководителей;
- контрольные комиссии;
- государственный аудит;
- разработка бюджета и др.

В целом процесс проведения оценочных исследований предполагает разработку специальной программы и включает несколько этапов:

- 1) *выбор оцениваемой государственной программы в определенной сфере;*
- 2) *определение программных целей исследования и оценочных показателей;*
- 3) *выбор стратегии проведения исследования, методов и средств оценки;*
- 4) *подготовка базы данных, сбор информации и измерение;*
- 5) *оценка результатов программы или политики в определенной сфере, ее анализ;*
- 6) *подготовка отчета;*
- 7) *представление выводов и рекомендаций.*

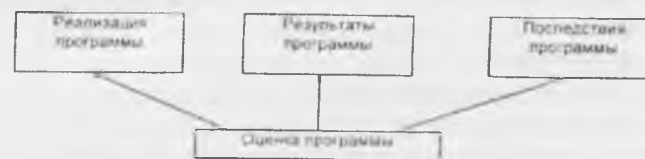
Несмотря на различия в подходах и методах, общая схема данных исследований заключается в том, что пытаются определить состояние какого-либо объекта или явления *до и после* проведения запланированных мероприятий, и здесь возникает много трудностей методологического порядка. Как и в каких показателях измерить произошедшие изменения? Являются ли они следствием проведенных мероприятий или вызваны другими причинами? Насколько они выполнимы и можно ли их провести объективно?

Одним из методов оценки результативности решения проблемы и эффективности проведенных мероприятий является изучение двух объектов: контрольной и экспериментальной групп. Контрольная группа представляет выбранный социальный объект, который не был охвачен мероприятиями, а экспериментальная группа испытала непосредственное воздействие данной программы или политики. Сравнение этих групп позволяет более или менее точно оценить влияние проводимой политики. В качестве основных показателей выбирают время исследования (до или после программы), количество объектов (контрольные и экспериментальные группы).

Результаты оценочных исследований обычно используют для решения задач:

- создания обратной связи для улучшения действующей программы;
- дополнительной информации, помогающей принять решение при завершении определенного цикла программы: прекращение, модификация, расширение программы;
- информации для высших руководителей при решении судьбы всей программы;
- как средство влияния определенной группы на государственную политику.

Для лучшего понимания этого вопроса рассмотрим, например, как оцениваются государственные программы независимо от их содержания и области применения:



Процесс осуществления оценки государственных программ

Оценка выполнения программ включает изучение методов управления, их эффективность, способности и возможности организационных структур справиться с поставленными задачами, умение мобилизовать имеющиеся ресурсы, компетентность руководителей и служащих и др.

Оценка результатов политики предполагает изучение того, в какой степени были выполнены поставленные задачи и цели, удалось ли полностью осуществить запланированные мероприятия и выйти на соответствующие показатели. Здесь, пожалуй, самое трудное – не ясно поставленные цели и отсутствие набора хорошо измеряемых показателей. Это проблема *оцениваемости* выбранного объекта, так как не все из социальных явлений поддаются количественной оценке.

Оценка последствий программы является наиболее сложным типом оценки, хотя ее все чаще используют, особенно при изучении

последствий экономического регулирования. Трудность состоит в том, что последствия могут проявиться не сразу, а через определенный промежуток времени, иногда довольно продолжительный. Более того, часто не очень ясны те причины, которые привели к данным последствиям. Также весьма сложно выразить последствия в количественных показателях.

Оценка экономической эффективности проводится на основании двух методов: издержки–выгоды, издержки–эффективность. Она позволяет определить, насколько рационально были израсходованы соответствующие ресурсы, выделенные под данную программу.

Существует множество методов оценки государственных программ, эффективность которых зависит от полноты и достоверности информации по каждому разделу или этапу программы. На практике чаще всего используют (1) *метод экспертных оценок* и (2) *методы количественной оценки*. Они могут применяться для оценки результатов:

- всей программы;
- отдельных этапов программы;
- отдельных исследовательских тем.

Характер содержания программы во многом определяет особенности организации и методологии проведения ее оценки.

Во многих странах приняты специальные законодательные или нормативные документы, в соответствии с которыми оценка включена в процесс разработки и принятия решений, так как опыт показывает, к каким проблемам и осложнениям может привести одно неверное решение, принятое на общенациональном уровне. Особое внимание в настоящий момент уделяют *анализу влияния (analysis impact)* – относительно новому направлению, активно разрабатываемому в последнее время специалистами и широко используемому в работе государственных структур.

В развитых странах анализ влияния используется чаще всего при введении новых регулирующих правил и норм, оценке их последствий для бизнеса (Великобритания), финансов (Австрия, Португалия, Финляндия), социально-экономического развития (Голландия). По результатам выполнения социальных программ изучаются следующие вопросы:

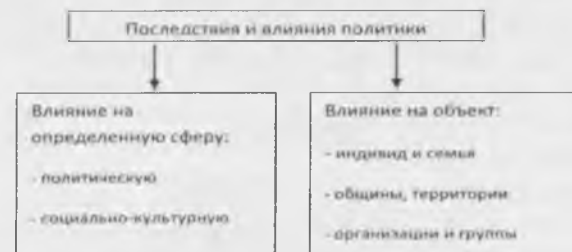
1. Каковы основные *цели* социальной программы? Каковы *показатели* успешной реализации программы?

2. Достигла ли программа *целевых социальных групп*, для которых она предназначалась? Обеспечивает ли она соответствующие выгоды и предоставление определенных услуг?
3. Как повлияла программа на *другие (нецелевые) социальные группы*?
4. Каковы непосредственный *результат и последствия* программы для целевых и нецелевых групп за длительный период времени? Можно ли его объяснить другими, внешними обстоятельствами?
5. Имеются ли последствия от реализации программы, которые не были заранее запланированы?
6. Каковы выгоды и *издержки* (прямые и косвенные) социальной программы? Насколько эффективно использовались ресурсы по сравнению с альтернативными вариантами?

Особая методика изучения и набор показателей имеется при изучении работы государственных ведомств. Так, оценка предлагаемых государственными организациями населению социальных услуг обычно проводится по четырем направлениям:

- *общая оценка оказываемых услуг,*
- *оценка точности и полезности услуг,*
- *оценка их своевременности,*
- *оценка профессионализма и законности при их реализации.*

В общем, требуется качественная и объективная оценка всего комплекса услуг, которые оказывает государство населению в таких областях, как бизнес, коммуникации, образование, здравоохранение, страхование и социальное обеспечение, транспорт, безопасность, культура, спорт, экология, жилищное строительство, финансы, туризм и др.



Модели оценки государственной политики

В конкретных ситуациях, например, при принятии закона или регулирующего нормативного документа в первую очередь изучают такие вопросы, как:

- издержки принятия нового закона или акта;
- влияние на государственный бюджет;
- влияние на (а) частный сектор, (б) инвестиции и налоги;
- влияние на (а) социальные издержки для общества, (б) поведение индивидов и отдельных социальных групп, (в) уровень занятости.

Одними из первых методик анализа влияния стали использовать в *США*, сконцентрировав основное внимание на трех направлениях:

- анализ потребности в принятии регулирующего документа;
- оценка альтернативных путей достижения целей регулирования (анализ издержек и результатов);
- анализ по методике «издержки и выгоды».

Большой опыт в этом вопросе накоплен во *Франции*, где оценка влияния регулирования проводится в четырех сферах:

- оценка национальной экономики,
- оценка государственного бюджета,
- оценка работы государственных предприятий,
- оценка государственной политики.

При разработке государственной политики надо учитывать не только непосредственные результаты политики, но и тот *мультипликативный эффект*, который с ней связан и который может значительно повысить оценку эффективности проводимых мероприятий.

Оценка и регулирование государственной политики

После проведения оценки и представления ее результатов возможны различные решения о судьбе программы или данной политики. Обычно имеются несколько вариантов, в том числе:

- продолжение программы;
- успешное завершение программы;
- модификация программы;
- прекращение программы при ее неудаче.

Например, это может быть решение, связанное с продолжением программы или политики, если достигнуты хорошие результаты, и тогда принимается решение о поддержке политики.

Поддержка программы или политики возможна в форме политической, материальной или интеллектуальной помощи и содействия, чтобы продолжить или расширить охват населения данной программой. Если результаты отличаются от первоначальных целей, но целесообразность проведения данной политики или программы не вызывает больших сомнений, тогда проводят регулирование и корректировку политики.

Кроме того, при принятии решения о продолжении или модификации программы может изучаться вопрос об изменении ее целей или приоритетов, совершенствовании механизма финансового или материального обеспечения и т.д. Причин для модификации программы или политики может быть много.

Они могут быть связаны с политическим давлением, действиями судебных органов власти, сопротивлением отдельных групп интересов и т.д. В общем, для эффективной государственной политики необходимо рациональное объединение всех трех важных элементов: *регулирования, усиления и оценки*.

Важное значение имеет вопрос о том, кто проводит оценку или высказывает свое мнение о проводимой политике и характере этих отношений. Здесь возможны следующие варианты:

- общая оценка политики правительства от лица всего общества;
- оценка, поступившая от потребителей к исполнительным органам власти;
- оценка, поступившая от граждан и групп интересов к органам представительной власти;
- оценка, которую может дать парламент действиям исполнительной власти, включая критику выполнения политики, действий госаппарата, законности выполнения и др.

Что касается *перспектив оценки политики*, то в современных условиях невозможно проводить политику и принимать решения без ее всесторонней оценки, так как проблемы становятся все сложнее и возрастает цена ошибки, не говоря уже о необходимости рационально расходовать государственные ресурсы. На данном этапе основное внимание уделяется нескольким важным аспектам оценки государственной политики:

- взаимосвязь оценки с проведением *аудита* и разработкой *бюджета* государственных организаций;
- влияние оценки на процесс *самообучения* организации и ее персонала;

- воздействие оценки на разработку и систему управления *межведомственными программами и проектами*;
- влияние оценки *механизмов, методов и средств*, используемых в государственной политике, на их выбор в будущем;
- связь оценки с *эффективностью и результатами выполнения* в государственном секторе;
- влияние оценки на внедрение *новых управленческих технологий*.

Необходимо отметить, что при оценке результатов политики или выполнении государственных программ разворачивается острая борьба и часто возникают конфликтные ситуации, что вполне понятно, принимая во внимание различные критерии и интересы тех, кто в ней участвует и несет ответственность, а также стремление использовать оценку в своих политических или корпоративных целях.

Внутренняя политика подвержена определенным *циклам*, связанным с утверждением бюджета или началом избирательной кампании, что непосредственно отражается на активности тех сил, которые заинтересованы в оценке работы правительства или иного органа исполнительной власти. Иногда инициатором проведения оценки выступает оппозиционная партия, чтобы набрать себе дополнительные очки перед выборами.

В конечном итоге, оценка должна показать степень эффективности государственной политики, которая, в свою очередь, зависит от трех основных факторов:

1. *Организационных условий* выработки и исполнения политики, в том числе:

- качественного состава высших государственных чиновников;
- уровня централизации государственной власти;
- отношения между исполнительной и законодательной властями.

2. *Средств и методов воздействия* государства на различные сферы общественной жизни и поведение отдельных субъектов.

3. *Уровня консенсуса* в обществе об общих целях политики, в отношении темпов и приоритетов политики.

Классификация государственных программ

Одним из инструментов, широко используемых в системе государственного управления, является разработка и реализация целевых программ. *Программный подход* иногда подвергают критике, ссылаясь на низкую отдачу от многих государственных программ

по сравнению с затраченными средствами. Но здесь, наверное, необходимо вести речь о совершенствовании механизма разработки и управления программами, улучшении методов оценки и мониторинге их реализации, а не отказе от программ. Тем более, что использование программного метода позволяет: (а) сконцентрировать ресурсы для решения определенной проблемы; (б) объединить усилия всех заинтересованных организаций, в том числе и общественных союзов; (в) поставить долгосрочные цели и разработать стратегию на длительный период. Последнее весьма важно, так как решение многих общественных проблем растягивается на длительный срок из-за их сложности и масштабности.

Основными понятиями являются *программная область, параметры программы, структура программы*. А общие принципы программного подхода включают в себя:

- ориентацию программы на конечный результат, формируемый в виде совокупности целей и задач;
- построение программы в виде отдельных блоков, связанных с взаимозависимыми видами деятельности, составляющих программную структуру;
- понимание программы как целостного объекта управления независимо от ведомственной принадлежности составляющих ее элементов;
- системный подход к управлению программой на всех этапах ее реализации;
- наделение программы как единого объекта управления необходимыми кадровыми, материальными, финансовыми и другими ресурсами.

Методология программного анализа основана на использовании различных методов, которые в основном зависят от характера проблемы, решаемой данной целевой программой. Если проблема хорошо структурирована, понятны ее сущность, причины, формы проявления и последствия, тогда часто применяют методы исследования операций. Если слабо структурирована, тогда прибегают к системному анализу. В случае неструктурированной проблемы используют методы политического анализа.

В Кыргызстане пока не сложилась система государственных органов, проводящих комплексную *специализированную отраслевую экспертизу*. Значительную роль в осуществлении комплексной экспертизы целевых программ и инвестиционных проектов играют

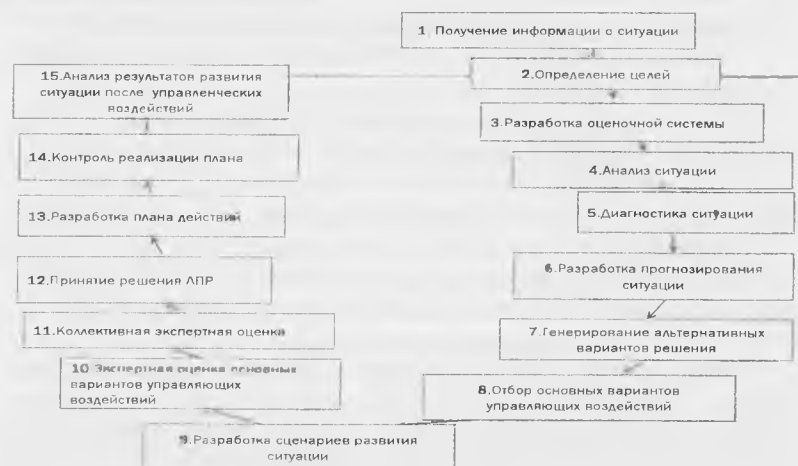
международные организации, которые в своей деятельности базируются на принципах независимости экспертов, достоверности информации, использовании системного подхода, научной обоснованности, гласности и соблюдении правовых норм.

Обычно любая государственная программа имеет свой *жизненный цикл*, который начинается с ее разработки и завершается принятием решения о будущем программы. Этот жизненный цикл включает следующие этапы:

- *начало программы,*
- *рост и развитие программы,*
- *зрелая стадия программы,*
- *постепенное прекращение программы.*

На каждом этапе необходимы особые методы управления и подходы к реализации программы. На завершающей стадии руководитель принимает решение о судьбе программы. Здесь возможны пять вариантов решения: (1) разработка новой программы, (2) модификация существующей программы, (3) продолжение реализации программы, (4) сокращение или (5) прекращение программы. При этом необходимо учитывать вид государственных услуг, на который рассчитана программа.

Для продвижения государственных программ к их потребителям используют четыре метода: рекламу, личные контакты, стимулирование, информирование общественности.



Вопрос 3. Оценка регуляторных воздействий в разработке и реализации государственной политики¹

Анализ (оценка) регуляторных/регулятивных/регулирующих воздействий [regulatory impact analysis/assessment, RIA] – *ex-ante* анализ последствий предлагаемого регулирования и/или *ex-post* анализ существующего регулирования (OECD, Sustainable Development's Glossary «Правовой основой анализа регулятивного воздействия должен быть закон». Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности) должна быть разработана методика проведения анализа воздействия регуляторного акта. *Государственная регуляторная политика в сфере хозяйственной деятельности* – направление государственной политики, ориентированное на совершенствование правового регулирования хозяйственных отношений, а также административных отношений *между регулятивными органами* 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. *Регуляторные органы* – органы государственной власти (в том числе Президент, Жогорку Кенеш, Правительство) и органы МСУ, а также должностные лица этих органов, имеющие полномочия принимать.

Регуляторные акты – это:

– принятый уполномоченным регуляторным органом *нормативно-правовой акт*, который или отдельные положения которого на-

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. Информация об осуществлении органами исполнительной власти государственной регуляторной политики в 2009 г. (http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=58905); Янг Э., Куинн Л. Как написать действенный аналитический документ в сфере государственной политики: Практик. пособие для советников по государственной политике в Центральной и Восточной Европе: Пер. с англ.; науч. ред. пер. и предисл. А. Килиевича. – К.: "К.І.С.". 2003. (рус.): http://lgi.osi.hu/publications_data-sheet.php?id=112. Лекция Килиевича А. в АГУПР. 2010 г.

правлены на правовое регулирование *хозяйственных отношений*, а также *административных отношений* между регуляторными органами или другими органами государственной власти и субъектами хозяйственной деятельности;

– принятый уполномоченным регуляторным органом 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 регуляторным органом 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.

Анализ регуляторного воздействия – документ, который содержит:

1) обоснование необходимости государственного регулирования путем принятия регуляторного акта,

2) анализ воздействия регуляторного акта на рыночную среду, обеспечение прав и интересов:

- субъектов хозяйственной деятельности,
- граждан,
- государства,

3) обоснование соответствия проекта регуляторного акта *принципам государственной регуляторной политики*.

Принципы государственной регуляторной политики:

- *целесообразность*
- *адекватность*
- *эффективность*
- *сбалансированность*
- *прогнозируемость*
- *прозрачность и учет общественного мнения*

Анализ регуляторных воздействий в законодательстве (ex-ante анализ), круг процедур анализа регуляторных воздействий:

1) определить и проанализировать *проблему*,

2) обосновать, почему определенная проблема *не может быть решена при помощи рыночных механизмов*;

3) обосновать, почему определенная проблема *не может быть решена при помощи действующих регуляторных актов*;

4) определить *ожидаемые результаты* принятия *предложенного регуляторного акта*, в т.ч. *осуществить расчет ожидаемых издержек и выгод* субъектов хозяйственной деятельности, граждан и государства;

5) определить *цели* государственного регулирования;

6) определить и оценить все приемлемые *альтернативные способы* достижения установленных целей;

7) аргументировать преимущества избранного способа достижения установленных целей;

8) описать механизмы и мероприятия, которые обеспечат решение определенной проблемы;

9) обосновать *возможность* достижения установленных целей в случае принятия предложенного регуляторного акта;

Круг процедур анализа регуляторных воздействий:

1) аргументированно доказать, что достижение предложенным регуляторным актом установленных целей является возможным с наименьшими издержками для субъектов хозяйственной деятельности, граждан и государства;

2) аргументированно доказать, что выгоды, которые будут возникать вследствие действия предложенного регуляторного акта, оправдывают соответствующие издержки в случае, если издержки и/или выгоды не могут быть количественно определены;

3) оценить возможность внедрения и выполнения требований регуляторного акта в зависимости от ресурсов, которыми распоряжаются органы власти, физические и юридические лица;

4) *оценить риск* воздействия внешних факторов;

5) обосновать предложенный срок действия регуляторного акта;

6) определить *показатели результативности* регуляторного акта;

7) определить мероприятия, при помощи которых будет осуществляться отслеживание результативности регуляторного акта.

Отслеживание результативности регуляторного акта (ex-post анализ) – это мероприятия, направленные на оценку состояния внедрения регуляторного акта и достижения этим актом целей, задекларированных при его принятии:

- *базовое* отслеживание результативности (до принятия регуляторного акта),
- *повторное* отслеживание (после принятия регуляторного акта, в общем случае через год) и *периодические* отслеживания

(в общем случае каждые три последующих года).

Среда регуляторной политики

Факторы, положительно влияющие на развитие анализа регуляторных воздействий:

- успешная институализация *анализа государственной политики* (public policy analysis),
- развитие *институтов гражданского общества*,
- *внешняя среда* – активное влияние международных организаций, правительств соседних стран.

Проблемы развития анализа регуляторных воздействий в Кыргызстане и его результативность

1. Что следует оценивать и что чаще всего оценивается на практике?

2. Недостаточный охват процедурами анализа регуляторных воздействий всего спектра регуляторных действий государства.

3. Анализ альтернативных вариантов регуляторного акта и их эффективности.

4. Анализ стейкхолдеров политики и гражданское общество.

5. Анализ регуляторного воздействия и административная реформа.

1. Что следует оценивать и что чаще всего оценивается на практике?

- Затраты на политику – *inputs*.
- Непосредственный продукт/выпуск политики – *output* (это то, на изготовление чего идут бюджетные средства и другие ресурсы; появляется в итоге выполнения задач политики как конкретизации целей политики).
- Окончательные результаты – *outcome*, либо прямое воздействие политики – *direct impact*, либо последствие политики (это материализация достигнутых целей политик; описывается с помощью набора количественно измеримых и/или качественных показателей).

При воздействии/влиянии продукта политики на среду, окружающую государственную политику могут возникать косвенные воздействия (желательные/ нежелательные, ожидаемые/неожидаемые, в кратко- и долгосрочной перспективе), которые, как правило, не оцениваются.

2. Недостаточный охват процедурами анализа регулятивных воздействий всего спектра регуляторных действий государства.

- Сфера анализа регуляторных воздействий в Кыргызстане охватывает регуляторную политику, влияющую лишь на хозяйственную деятельность.
- Не являются регуляторными те акты, которые могут воздействовать только на интересы населения.
- Правительство чаще других органов власти нарушало нормы закона об обязательности разработки анализа регуляторных воздействий.
- Жогорку Кенеш не готовит анализа регуляторных воздействий при подготовке законопроектов – регуляторных актов.

3. Анализ альтернативных вариантов регулятивного акта и их эффективности.

- В большинстве случаев альтернативные варианты, хотя и предлагаются, но реально не анализируются.
- Анализ выгод-издержек на практике в большинстве случаев заменяется упрощенным качественным анализом.
- Дефицит первичной информации об ожидаемых затратах и результатах политики (с последующей их денежной оценкой в виде издержек и выгод).

4. Анализ стейкхолдеров политики и гражданское общество.

- Неполный анализ ожидаемых воздействий регулятивного акта на заинтересованные группы, что приводит к ошибкам в определении суммарных выгод и издержек.
- Недостаточно активное отношение групп интересов к соответствующим документам на этапе обсуждения проектов регуляторного акта.

5. Анализ регуляторного воздействия и административная реформа.

- Не реформирована среда, в которой осуществляется анализ регуляторного воздействия – отсутствие полномасштабной административной реформы.
- Не реформированы институты государственной службы.

Тема 6.

ТИПЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛИТИК

Вопрос 1. Основные подходы к определению типов государственной политики.

Вопрос 2. Модели принятия управленческих решений в государственной политике.

Вопрос 1. Основные подходы к определению типов государственной политики

Чтобы узнать, какие существуют формы государственной политики, следует исходить из исследования процесса. Для этого необходимо посмотреть на сущность разработки политики и определить в целом тип государственных политик. Некоторые эксперты политики считают, что типы государственных политик имеют непосредственное влияние на возможные политические решения. Политика отражает уровень государственной деятельности или вмешательства в экономическую и социальную системы. Политика имеет непосредственные последствия для повышения качества жизни.

Рассмотрим несколько типов общепризнанных в западном мире внутригосударственных альтернатив политики, которые представляют сущность процесса политики. Это распределительный подход, подход регулирования конкуренции, подход регулирования защиты законности и перераспределительный подход. Кратко рассмотрим каждый из них и дадим несколько примеров.

Распределительная политика

Распределительная политика используется для того, чтобы содействовать деятельности частного сектора или оказывать прямую поддержку отдельным группам в обществе на индивидуальной реципиентной основе. Наиболее общая форма распределительной политики – это прямые платежи или субсидии для поддержания определенного уровня дохода. Примерами распределительной по-

литики являются социальные пособия и пособия по безработице, субсидии определенным секторам экономики, таким как производители сельскохозяйственной продукции или определенные отрасли промышленности. В качестве примеров могут также выступать гранты для развития инфраструктуры, например, гранты на реконструкцию аэропорта, транспортных систем и других видов деятельности, которые представляют собой использование общественных фондов для поддержания экономического развития, занятости и государственных услуг. Решения распределительной политики принимаются через бюджетный процесс и направлены на обеспечение каждого гражданина минимумом необходимого. Следовательно, по мере того, как каждый становится в этом процессе «победителем», политический конфликт сводится к минимуму.

Распределительная политика и программы направлены на поддержание и оказание помощи в осуществлении различных видов деятельности частного сектора, представляющих интерес для общества и приносящих определенную пользу обществу в целом. По меньшей мере, теоретически – это те виды деятельности частного сектора, которые не могут осуществляться без помощи правительства. Помощь оказывается в форме субсидий, представляющих собой различные платежи (не обязательно в виде наличных денег), которые позволяют отдельным индивидам и группам осуществлять намеренную ими деятельность. Распределительные программы предоставляют материальные блага правительства в форме наличных денег, платежей натурой, налоговых льгот, грантов, дешевых кредитов, франчайзы или лицензии отдельным лицам или группам или юридическим корпоративным лицам, от которых правительство ожидает осуществление деятельности. В целом, субсидии делаются в зависимости от осуществляемой деятельности. Правительство обычно говорит потенциальному бенефициару: «Если вы делаете X, то мы вам даем Y помощи». Получатели распределяемых благ представляют собой интересы «производителей» потому, что дистрибутивная, или распределительная политика направлена на поддержание производительной деятельности, которую полисимэйкеры (лица, определяющие политику) рассматривают как предпочтительную. Эта деятельность включает, например, фермерство, работы по землеустройству, определенные виды инвестиций или производство определенных видов автомобилей.

Субсидии могут выделяться производителям также для того, чтобы не вовлекать их в некоторые виды деятельности.

Примеры распределительных политик или программ включают:

- денежные субсидии на приобретение сельхозпродукции для поддержания уровня цен;
- прямое кредитование для улучшения некоторых аспектов фермерской деятельности, таких как покупка оборудования или консервация почвы и воды;
- гранты отдельным местностям для строительства аэропорта, больницы, системы канализации;
- льготы на налог на прибыль с процентов от залога дома и местный налог на имущество для поддержания домовладения;
- гранты на проведение исследований университетам и частным лабораториям.

Т.о., распределительная политика связана с действиями органов власти по распределению соответствующих материальных благ и выгод среди различных групп населения: социальные программы, образовательные услуги, здравоохранение и др.

Регулирующая политика

Следующий тип государственной политики — политика по регулированию конкуренции. Этот политический подход используется для поддержания некоторого уровня рыночной конкуренции, где безграничная конкуренция была бы вредна для общественности. Область, где политика по регулированию конкуренции является подходящей, находится в предоставлении определенных общественных товаров и услуг или в использовании находящихся в собственности государства оборудования, средств обслуживания. Ярким примером политики регулирования конкуренции является лицензирование или предоставление франчайз (франшиз) государственными организациями фирмам частного сектора. К ним относятся такие сферы, как предоставление теле- и радиочастот корпорациям частного сектора. Поскольку имеется ограниченное число частот передач и воздушные волны считаются находящимися в собственности государства, в интересах государства позволять каждому, кто желает передавать теле- или радиопрограммы на любой воздушной частоте, заниматься теле- и радиотранслированием. Но в этом случае могут появиться проблемы на станциях, работающих на одной и той же частоте, что повлечет за собой предоставление

общественности услуг не на требуемом уровне. Тем не менее, правительство может выбирать политику, чтобы регулировать уровень конкуренции в этой области.

Политика и программы регулирования конкуренции ограничивают предложение товаров и услуг отдельных поставщиков, выбранных из большого числа потенциальных или действующих конкурентов. Товары и услуги, которые производятся теми компаниями, на которые наложены ограничения, представляют собой особый интерес для общества и требуют вмешательства правительства по одной или по обеим из двух причин: (1) выделяемые товары и услуги относятся к категории ограниченных в количестве, как, например, ограниченное число радиочастот или телевизионных каналов; (2) общество имеет интерес в способах предложения товаров и услуг. Например, регионы нуждаются в гарантии того, что они получают услуги железнодорожных перевозок. Эти оба случая относятся к наличию конкуренции, потому что существует больше чем одно предложение и при любом принятом решении может быть только один победитель. Остальные потерпят неудачу.

Поэтому одно из основных действий правительства при воплощении программ — это просто выбрать одного конкурента в качестве победителя. И поскольку все участники конкурса понимают, что в одном конкурсе может быть только один победитель, они при наличии возможности участвуют в конкурсах повторно. И когда-нибудь, в повторных конкурсах они могут стать победителем.

Некоторым решением при воплощении программ регулирования конкуренции может быть решение по установлению определенных стандартов предложения товаров и услуг и предоставление определенных привилегий отдельным поставщикам. Привилегии и стандарты определяют еще один вид регулирования конкуренции. Например, для обновления лицензии радио- и телестанции должны отвечать стандартам предоставления общественных услуг по транслированию программ.

Политика регулирования конкуренции отличается от трех других типов политики в нескольких моментах. Первое, эта политика представляет собой гибрид, в котором она предоставляет субсидии победителю конкурса, а также пытается удовлетворить государственный (общественный) интерес введением определенных требований к победителям конкурсов, используя регулятивные меры.

Второе, политика регулирования конкуренции редко обсуждается в парламенте относительно ее легитимизации, введения в нее поправок или ее завершения. Эта политика только иногда выходит на национальный уровень, поскольку многие ее программы появляются в процессе самого воплощения. Третье, выделенная субсидия обязывает ее получателя предоставлять услуги. Телевизионщики, получившие телевизионный канал, должны предоставлять телевизионные передачи. Элемент принуждения в регулировании конкуренции присутствует выразительнее, чем в дистрибутивной политике, которая не требует от фермера засеивать строго определенное количество гектаров земли пшеницей. Дистрибутивная политика просто предлагает стимул для определенной деятельности.

Примеры политики регулирования конкуренции включают:

- Уполномочивать отдельные авиакомпании и требовать от них использование определенных маршрутов.
- Уполномочивать отдельные компании грузовых автомобилей и требовать от них перевозить товары по определенным маршрутам.
- Уполномочивать и требовать осуществления работы определенных телевизионных каналов и радиочастот отдельными операторами.

Защитно-регулятивная политика

Один из типов политики носит название протективно-регулятивной. Цель этой политики – не ограничение конкуренции, а требование от того, кто занят определенной деятельностью, подчинения законам и процедурным требованиям в управлении этой деятельностью. Управление в пределах этих правил позволяет гражданам быть защищенными от вредной и мошеннической деятельности фирм частного сектора. Примеры такой политики включают регулирование банковской деятельности, требования по составлению отчетов на финансовом рынке, одобрение применения лекарств и медицинских средств государственными органами до их продажи населению и регулирование определенных видов бизнеса и деятельности профсоюзов.

Этот тип политики и программ предназначен для защиты общества путем создания определенных условий, в которых осуществляются некоторые виды деятельности частного сектора. Деятельность и условия, которые считаются вредными, такие как

загрязнение атмосферы, небезопасные условия работы, несправедливая конкуренция между различными бизнесменами, несправедливое отношение работодателей к работополучателям и другие, запрещены. Условия, которые считаются полезными или облегчающими деятельность частного сектора, такие как фиксированные ставки железнодорожных и автомобильных грузоперевозок, правдивая реклама, или опубликование правдивых процентных ставок на кредиты, наоборот, поддерживаются.

Примеры протективной политики:

- Установление минимальной заработной платы и максимального количества часов работы для рабочих.
- Контроль цен.
- Проверка продуктов питания и лекарств на случай их недоброкачества, прежде чем выставлять их на продажу.

На стадии формулирования и легитимизации политики объектами регулятивно-правовой политики являются отдельные индивиды и корпоративные организации, чья деятельность регулируется, такие как железнодорожные компании, горнодобывающие компании, различные объединения, банки. Эти организации обычно считают, что находятся в неблагоприятных для них отношениях с теми, кто налагает на их деятельность различные ограничения и осуществляет регулирование их деятельности. На стадии воплощения они продолжают видеть себя противниками регуляторов и даже предпринимают попытки противодействовать деятельности регулятивных органов или делают попытки сделать из регуляторов симпатизирующих друзей.

Перераспределительная политика

Следующий тип государственной политики носит название политики перераспределения. Этот политический подход служит для перераспределения уровня богатства и дохода в обществе и для изменения определенных политик или гражданских прав, основанных на прошлом опыте, которые не соответствуют существующим социальным и политическим ценностям.

Пример метода перераспределения богатства – это прогрессивная система налогообложения, где те, кто зарабатывает больше, платят большую долю налогов, чем те, кто зарабатывает меньше. Примеры перераспределительной политики в политической и со-

циальной сферах включают предоставление определенным группам населения возможности обучаться и иметь постоянную работу, в которой им могут отказать. Политика перераспределения имеет место также и в перераспределении политического веса, который может быть повышен с помощью процесса голосования так, что определенные группы могут получить государственную работу, в которой им может быть отказано.

Отличительной чертой политики перераспределения является производство «победителей» и «проигравших» в процессе принятия решения. То, что один индивид или группа выигрывает, то другой индивид или группа теряет. Вследствие этого политика перераспределения является в высшей степени политическим решением и производит большую часть конфликтов в процессе политики.

Перераспределительная политика и программы направлены на перераспределение богатств, прав, собственности и других ценностей среди различных социальных групп в обществе. Перераспределение стало необходимым потому, что ряд отдельных лиц считаются победителями, а другие – проигравшими, т.е. политика и программы направлены на передачу избыточных ценностей от одной группы к другой, той, у которой наблюдается недостаток этих ценностей.

Примеры перераспределительной политики и программ:

- Обеспечение обездоленных продуктами питания.
- Создание программ обучения и трудоустройства, предназначенных преимущественно для обездоленных.
- Прогрессивная ставка налога на доход.
- Предоставление специальных юридических услуг для обездоленных.
- Предоставление услуг здравоохранения для тех, кто не может позволить этого себе сам.

Одним из типов является **административно-правовая политика**, которая связана с законодательной и нормотворческой деятельностью государственных органов власти. А также есть **стратегическая политика**, которая охватывает взаимоотношения с зарубежными государствами, включает иностранную и оборонную политику. Следующий тип – антикризисная политика проводится государством в случае возникновения чрезвычай-

чайных обстоятельств (стихийные бедствия, экономический или политический кризис), которые требуют специальных действий от органов государственной власти. Выделяют также **общегосударственную, региональную и местную политику**.

Значимость различных участников политики в зависимости от ее типов.

Конечно, понятно, что процесс воплощения и его результаты в зависимости от типа политики будут иметь разный вид. В определенной степени это различие привносится из политических взаимоотношений и дебатов на стадии формулирования и легитимизации.

Принципиальные участники воплощения политики, сущность взаимоотношений среди принципиальных участников, соответствующие трудности в достижении того, что бюрократы понимают под успешным воплощением и рассматриваемый процесс достижения успеха являются теми аспектами воплощения политики, которые рассматриваются в зависимости от типов политики.

Главные действующие лица в воплощении политики, как уже отмечалось, – это бюрократия исполнительной власти (находящаяся на различных территориальных уровнях: центральный, региональный, местный), бенефициары (включая производителей, которые получают прямые субсидии правительства на поддержку их деятельности, и потребители, кто получает выгоды от результатов регулирования интересов производителей), клиенты, которые были ограничены в чем-либо (потенциальные бенефициары, которые оказались проигравшими в конкурсе за прямые правительственные субсидии, и производители, чья деятельность ограничивается правилами регулирования) и Парламент.

Бюрократия – это самый активный участник процесса воплощения. Теперь следует отметить важность каждого уровня бюрократии в воплощении различных типов политик. При воплощении распределительных политик роль каждого уровня бюрократии будет зависеть от конкретных деталей каждой отдельно взятой программы. Ни центральный уровень бюрократии, ни региональный или местный не могут доминировать все время во всех распределительных программах, все они в одинаковой степени могут быть задействованы.

При воплощении политики регулирования конкуренции наиболее активным является бюрократия центральной исполнительной

власти. Остальные уровни играют меньшую роль в осуществлении этой политики.

При воплощении политики защиты от недобросовестной деятельности различных лиц наиболее активными являются бюрократы центрального уровня и их полевые представители в регионах и в отдельных местностях. Региональные и местные бюрократы менее активны.

При осуществлении перераспределительных программ местная бюрократия и региональные представители центральной бюрократии более или менее активны в зависимости от деталей каждой отдельно взятой программы. Центральная бюрократия непосредственно не вовлекается в каждодневное участие в реализации перераспределительных программ.

Бенефициары. Эта категория участников воплощения политики всегда принимает самое активное участие вне зависимости от типов политик и программ. Но сущность бенефициаров различается в зависимости от типов политик.

При воплощении распределительных программ бенефициарами являются производители определенных видов товаров и услуг, такие как фермеры, корпорации или исследователи. Все производители, находящиеся в категории получателей субсидий, являются бенефициарами, если помощь не ограничена. В этом случае нет никакой конкуренции среди потенциальных получателей субсидий. Если помощь ограничена, то может получить ее только часть производителей. В этом случае устраиваются конкурсы. Бенефициарами являются те, кто выигрывает эти конкурсы. Те же, кто проиграл, относятся на короткий промежуток времени к категории клиентов, ограниченных в помощи.

В политике регулирования конкуренции некоторые, но не все, производители относятся к числу бенефициаров. Это, например, владельцы грузоперевозочных линий, авиалиний, радио- и телевещательных компаний, т.е. те, кто стал *победителем в конкуренции за дефицитные ресурсы*. Некоторые потребители, те, кто получает услуги производителей, чья деятельность регулируется, в интересах потребителей, тоже относятся к категории бенефициаров.

При воплощении защитной политики все потребители товаров и услуг регулируемой деятельности считаются бенефициарами.

При воплощении перераспределительных политик все зависящие от правительства в чем-либо группы людей, например, зависящие в материальном отношении, относятся к числу бенефициаров. Программы перераспределительной политики направлены на то, чтобы поддержать таких людей материально или укрепить их шаткую в каком-либо отношении жизнь.

Ограничиваемые клиенты. В ряде программ бенефициары получают правительственную помощь. Однако есть и другая группа участников воплощения программ, которые не получают помощь от правительства, хотя считались потенциальными ее получателями. Поскольку ресурсы помощи правительства ограничены, то те, кто не смог стать ее получателем, образуют группу ограниченных в помощи клиентов правительства (ограниченные клиенты). Т.е. отдельные граждане или их группы также являются клиентами правительства, но они проигрывают в конкурсе для получения ограниченных субсидий или их деятельность была ограничена законом с целью защиты интересов потребителей.

В дистрибутивных программах не бывает ограниченных клиентов, если субсидии правительства неограниченны. В политике регулирования конкуренции все производители ограничены в некотором смысле. Даже те, кто оказался победителем в конкуренции за ограниченные ресурсы, тоже ограничиваются в том, что их деятельность по предоставлению услуг или товаров должна осуществляться в соответствии с установленными правительством нормами, стандартами и правилами.

При воплощении защитной политики производители регулируемых видов деятельности по предоставлению товаров и услуг являются ограниченными клиентами.

Компания, занимающаяся разработкой недр, обязана восстановить поверхностный слой земли после окончания работ на данном участке, т.е. деятельность компании ограничивается специальным правилом.

В перераспределительных программах ограниченных клиентов не бывает, если помощь распространяется на всех индивидов определенной категории. Зависимые в экономическом или этническом отношении классы могут ограничиваться в помощи, если имеются критерии отбора получателей блага, которые требуют выполнения определенных действий или обоснования относительно оказывае-

мой помощи. Ограничение в помощи происходит также из-за недостаточности ресурсов для обслуживания всех членов группы, для которой предназначается помощь. В последнем случае помощь могут получить те, кто пришел за ней первым, и помощь будет оказываться до тех пор, пока ресурсы не будут исчерпаны. После того, как ресурсы заканчиваются, оставшаяся часть неполучивших помощь лиц будет считаться ограниченными в помощи государства клиентами.

Парламент. Отдельные заинтересованные лица и подкомитеты в парламенте вовлекаются в процесс воплощения только изредка. В основном это происходит тогда, когда программы не выполняются в соответствии с политикой или законодательством и появляется необходимость надзора и вмешательства в процесс воплощения, чтобы направить деятельность исполнительной власти в правильное русло.

Взаимовлияние участников политики в процессе ее реализации

Воплощение всех видов политик и программ имеет особенности в разных моделях управления. Каждую особенность можно выделить отдельно с целью проведения анализа, но ее взаимодействие с другими особенностями создает сложность и запутанность процесса воплощения.

Первая особенность заключается в том, что бюрократия, обладая максимумом информации, является главным исполнителем политики и главным действующим лицом. Тем не менее, в странах с либерально-демократической моделью бюрократия не является всемогущей, даже несмотря на то, что она имеет законные полномочия главного исполнителя политики и программ, делегированные ей законодателями, влияние различных заинтересованных групп в обществе на бюрократию также имеет определенную силу.

Вторая особенность заключается в том, что центральная власть не является вездесущей. Многие национальные программы по некоторым аспектам реализуются региональными и местными властями.

Третья особенность заключается в том, что формой взаимодействия различных уровней властей в странах с либерально-демократической моделью развития являются переговоры. Региональные власти не являются объектом команд, контроля и послушания для

центральных властей. На всех стадиях процесса политики отдельные группы и лица из общества должны иметь доступ к лицам, принимающим управление, и исполнителям политики, чтобы оказывать определенное влияние на то, что они делают и как они это делают. Даже когда речь идет о защитной политике, где наличие команд и контроля неизбежно, то все равно имеются элементы переговоров. Либерализм групп по интересам определяет воплощение политики, основанной на переговорах. Те, кто лучше всего проводят переговоры, получают больше всего выгод от процесса воплощения политики.

Четвертая особенность заключается в том, что, учитывая распространенность этих трех особенностей, роль исполнительной бюрократии — сильная, но не доминирующая; передача многих функций центрального правительства местным властям и различным группам по интересам и их доступ к процессу политики для оказания влияния. И переговорная основа — очень трудно устанавливать и поддерживать порядок ровного и эффективного воплощения политики. В некоторых случаях, при воплощении распределительных политик и политик регулирования конкуренции, вовлекающих правительство, устанавливается некоторый порядок воплощения, который поддерживается различными группами по интересам.

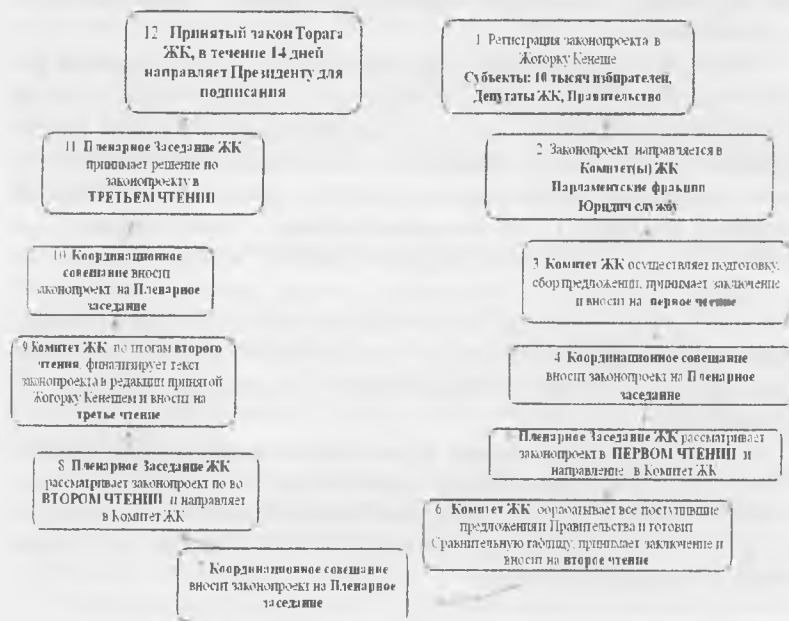
И последнее, вытекающее из вышеприведенных особенностей, — это то, что ни один государственный орган не является ответственным за весь процесс государственной политики. Каждый госорган, участвующий в реализации политики, отвечает за ту часть, которую он реализовывал.

Общегосударственная политика

Каждый из описанных четырех типов государственной политики направлен на удовлетворение интересов одних слоев гражданского общества и ограничивает в чем-либо другие слои. При реализации таких типов политики неизбежно возникают победители и проигравшие. Однако не все типы имеют избирательную направленность, т.е. существует тип государственных политик, который служит интересам всего общества. Общегосударственная политика направлена на удовлетворение нужд общества в целом или на обслуживание нужд государственной аппаратуры. Оборонная и внеш-

няя политики являются хорошим примером первой группы общегосударственной политики. Другая группа общегосударственного типа политик направлена на деятельность самих органов государственной власти. Законодательство, которое определяет структуру и функции государственных органов, так же как и политику их деятельности, является объектом этого типа политики.

Процедуры принятия законов



Вопрос 2. Модели принятия управленческих решений в государственной политике

Перейдем к исследованию того, каким образом принимаются решения в процессе политики и в этом контексте определять, какой из типов политики в каждом отдельном случае является наилучшим и описать, как принимаются решения.

Аналитики политики пользуются теоретическими моделями, чтобы попытаться объяснить процесс принятия решения, что под-

разумевается под моделями в контексте государственной политики. В обычном употреблении модель — это представление чего-либо, когда это представление отличается от действительного своими масштабами и размерами. Модель государственной политики — это концептуальный (понятийный) подход, который для описания процесса государственной политики использует следующие характеристики:

1. Улучшает понимание государственной политики.
2. Выделяет важные аспекты проблемы.
3. Дает объяснение и ответ о возможных последствиях решений государственной политики.

В соответствии с Т. Даем, имеются девять моделей, которые представляют собой попытку дать некоторое объяснение принятию решений в государственной политике. Это:¹

1. Институциональная модель.
2. Модель процесса групп.
3. Модель теории групп.
4. Модель теории элит.
5. Рациональная модель.
6. Модель прироста (инкриментализма).
7. Модель теории игр.
8. Модель общественного выбора.
9. Модель систем.

Институциональная модель

Институциональная модель рассматривает процесс политики в смысле вовлечения в него государственных структур и их взаимодействия. Институциональный подход является основой для изучения различных видов деятельности государственных учреждений. Важность изучения таких институтов, как учреждения законодательной, исполнительной и судебной властей, является трехзначимой.

Первое. Политика может быть воплощена на законной основе, т.е. легитимно, только в том случае, если она принимается государственным органом. В тех случаях, когда государственный бюджет на будущий год принимается не к началу будущего года, а с запозданием на несколько месяцев, то самостоятельное исполнение ис-

¹ Дай Т.Р. Понимание государственной политики.

полнительными органами неодобренного Жогорку Кенешом бюджета является нелегитимным.

Второе. проведение в жизнь государственной политики через законы означает, что она обращена к обществу в целом. Каждый гражданин в этом случае является субъектом этой политики и должен соответствовать политическому решению.

Наконец, *третье.* Государственные институты могут принуждать граждан подчиняться законам через применение различных наказаний и взысканий к тем, кто нарушает такую политику. Институциональный подход нужен в понимании процесса политики в системе проверок и равновесия и разделения властей, как определено в конституции страны¹. Государственные органы наделяются определенными полномочиями и функциями, которые помогают определить, чем будет занят и что будет выполнять и делать каждый отдельный госорган (институт). Таким образом, институциональный подход способствует началу формирования рамок, в пределах которых принимаются решения государственной политики.

Модель процесса

Модель процесса приводится в соответствие со стадиями государственной политики, которые мы описывали ранее. А именно, определение проблемы, формулирование политики, реализация политики и оценка политики, как шаги в цикле государственной политики. Модель процесса предоставляет описание деятельности процесса политики, но не дает информации о том, как и кем принимаются решения.

Модель теории групп

При рассмотрении процесса выработки решения государственной политики теория групп используется для изучения вопроса о том, как находящиеся в конфликте друг с другом группы по интересам ведут переговоры и находят компромиссы для достижения своих целей. Данная модель представляет собой классический подход к изучению вопроса о достижениях групп по интересам, т.е. отвечает на вопрос, «кто достиг чего-либо в политической системе». Группы по интересам соревнуются за свои выгоды, в то время как государственные институты пытаются защищать в этих групповых конфликтах базовые интересы общества. Разумное разрешение

групповых конфликтов держит систему в равновесии и поддерживает стабильность государственных институтов.

Модель элитной теории

В противовес модели групп по интересам, которая объясняет плюралистические и демократические системы, где в наличии широко распространенные интересы и вовлечение в процесс самых широких слоев граждан, существует элитная теория выработки политического решения. Томас Р. Дай определил некоторые характеристики элиты:

1. Элита — это немногие из числа тех, кто имеет власть, в то время как основная масса населения не имеет такой власти.
2. Элита происходит из определенного сегмента общества и не представляет собой все население.
3. Движение внутри элитного сегмента медленное, в отличие от неэлитных сегментов; и требует принятия элитных ценностей.
4. Элита разделяет понимание, основанное на таких ценностях, как распределение богатства, роль правительства, права личности и социальная подвижность.
5. Государственная политика формируется как отражение интересов, прежде всего, элиты, а не масс.
6. Элита влияет на массы при принятии политических решений, а не массы на элиту.

Элитная модель отражает ту политическую систему, которая не способствует развитию открытых, демократических и плюралистических культур. Она основывается на консервативных подходах по отношению к переменам. Хотя элита склонна определять политику, опираясь, прежде всего, на свои интересы, ее представители часто утверждают, что решения государственной политики принимаются во имя наилучших интересов всех масс, и только элита знает, как разрешать общественные проблемы, и только элита имеет способность разрешать эти проблемы. Модель теории элит позволяет осмыслить и дать ответ на вопрос о том, почему одной и той же политической группе не следует оставаться у власти в течение долгого времени.

Рациональная модель

Рациональная модель процесса политики использует экономические и математические критерии принятия решения, она представляет собой применение экономической теории к выработке

¹ Конституция Кыргызской Республики 2010 г.

политических решений. Критерием выбора политики является достижение максимума социальных благ. Это включает процесс, основанный на следующих моментах:

1. Проблемы могут быть отделены от других общественных проблем.

2. Цели и объекты могут быть четко определены и расставлены в порядке их приоритетности.

3. Могут быть определены все возможные методы достижения целей, т.е. определены альтернативные пути достижения целей.

4. Могут быть определены все возможные последствия альтернативных решений.

5. Могут быть сделаны сравнения всех альтернатив и их последствий.

6. Выбор наилучшей альтернативы означает наилучшее достижение четко определенных целей.

Техника и приемы, взятые из экономики и статистики, представляют собой аналитический аппарат изучения процесса принятия решений и допускают, что экономическая рациональность может быть основой для политических решений. В сущности, рациональная модель пытается исключить противоречия политических ценностей из процесса принятия решения. И эта особенность является недостатком данного подхода, поскольку в реальной жизни в условиях демократии добиться такого исключения практически невозможно. Когда интересы одних групп противоречат интересам других, тогда решение может быть принято на основе нахождения политического компромисса.

Модель прироста

Рациональная модель могла дать основу для значительного изменения в политическом процессе и нарушить равновесие интересов, представленных в обществе. Некоторые эксперты заявляют, что модель прироста наилучшим образом объясняет, как принимаются решения. Имеются многочисленные основания для того, чтобы считать модель прироста объяснением государственной политики. Модель прироста использует консервативный подход, согласно которому все предыдущие программы, политика и деятельность не являются предметом для пересмотра, который по человеческим и политическим причинам невозможен. Следовательно, делаются только незначительные изменения с течением времени в существующих политиках.

Данная модель отражает один из способов принятия решений. Этот подход является более практическим и целесообразным в тех случаях, когда невозможно получить достаточную для полноценного анализа ситуации информацию, когда недостаточны материальные, финансовые, людские и другие ресурсы, т.е. тогда, когда нет возможности тщательно проанализировать все возможные альтернативы. Следовательно, решения, улучшающие политику, основываются на имеющихся в наличии ограниченных знаниях. Кроме того, эта модель используется, когда у лиц, принимающих решения, нет уверенности в том, что они действительно достигнут желаемых целей в результате проведения перемен. На практике чаще всего наблюдается именно такая ситуация. Метод малых изменений в политике дает больше последовательности и стабильности в имеющихся политических и социальных системах, где представлены все интересы.

Модель теории игр

Модель теории игр происходит из развития стратегии победы в конкурентной ситуации. Она наиболее полезна в ситуации с двумя игроками, такими как две группы, две партии, две компании, где решения, принятые каждым, влияют на исход игры. Например, теория игр могла бы быть применена в международной ситуации там, где результат – война или мир – зависит от стратегии, выбранной каждой стороной. Поскольку проблемы в государственной политике включают ряд вариантов для их решений, теория имеет ограниченные ценности в выработке решения политики.

Модель общественного выбора

Модель общественного выбора получила признание с тех пор, как ее первый истолкователь, Джеймс Бьюкенан, получил Нобелевскую премию в экономике. Общественный выбор основывается на личной заинтересованности каждого гражданина к решениям государственной политики. Согласно этой теории, «все действующие лица в политике, т.е. избиратели, налогоплательщики, кандидаты в депутаты или президенты, законодатели, бюрократы, группы по интересам, политические партии и правительство, ищут максимизации своих личных выгод в политической среде, так же, как и в рыночных отношениях». Группы голосуют за свои интересы так же, как потребитель использует денежный обмен для достижения своих интересов. Голосование становится

основой для принятия политического решения в силу того, что все заинтересованные партии стремятся к максимизации числа голосов за их позицию и интерес.

Модель общественного выбора дает объяснение политической деятельности, так же как экономическая рациональность объясняет основу для экономической деятельности. Один из интересных аспектов теории общественного выбора – это то, что она дает объяснение, почему правительство продолжает расти в своих размерах и в масштабах деятельности. Интересы политиков – это стремление к увеличению их голосов для достижения власти. Как следствие, политики, так же как и бюрократы, обещают многое обществу в обмен на их голоса. Это усиливает желание избирателя голосовать за их собственные интересы, выраженные в обещаниях политиков. Правилom принятия решения в теории общественного выбора в этом случае является выбор той политики, которая обеспечит максимальное число голосов политическому деятелю.

Модель систем

Наконец, модель систем воспроизводит представление экономической системы. Этот подход с использованием входных параметров, процесса преобразования и результатом с механизмом обратной связи был описан ранее.

Входные данные представляют собой требование и поддержку общественности, процесс преобразования находится в пределах той политической системы, где намереваются получить продукт в виде специфических программ и правил, направленных на решение проблемы. В самом широком смысле анализ политики – это использование опыта и разумного подхода в формулировании и реализации государственной политики с целью принятия и исполнения более качественных решений. Американский профессор Д. Фолк характеризует анализ политики следующими особенностями:

Анализ политики – в большей степени фактическая, а не теоретическая дисциплина. Он посвящен текущим проблемам в реальном мире.

Анализ политики имеет дело исключительно с вопросами государственной политики, понимая государственную политику, как любой вопрос, относящийся к органам государственной власти или находящийся в их компетенции на любом уровне – национальном, региональном, местном. В условиях демократии о деятельности,

осуществляемой органами государственной власти, каждый член общества имеет право знать.

Методы анализа политики часто применяются не только государственными органами, но и частными компаниями. Владельцы и менеджеры частных компаний используют методику анализа государственной политики для решения проблем бизнеса. Но в этом случае эта аналитическая деятельность не является предметом государственной политики, потому что заинтересованность общества в результатах деятельности отдельной компании обычно является косвенной и отдаленной.

Анализ политики охватывает самый широкий спектр вопросов государственной политики, различающихся по своей сложности и значимости.

Анализ политики всегда проводится с целью усовершенствования изучаемого предмета. Усовершенствование – это термин, понимание которого будет зависеть от знания конкретных условий. Например, усовершенствование в правительстве – это изменения, влекущие за собой усовершенствование ранее осуществляемых правительством дел. Анализ ситуации позволяет дать ответ, как вести дела в настоящее время, причем более целесообразно и эффективно. В результате проведенного анализа правительство начинает делать то, что ему следует делать, или прекращать то, что ему не следует делать.

Инструменты государственной политики

1. Прямые, административные методы (контроль, управление, ограничения, квоты).

2. Косвенные методы (налоги, кредиты, тарифы, дотации).

Литература

1. Большой экономический словарь. М., 2002.
2. Ороков Б. Ж. Государственная политика. Курс лекций. Бишкек: АУП КР. 1995–1996.
3. Политология: Энциклопедический словарь. М., 1993.
4. Юридический словарь. М., 2009.
5. The wealth and poverty of nations: why some are so rich and some so poor / by David S. Landes. New-York, 1998.

Использованные источники

1. Килиевич А. Англо-русский глоссарий терминов и понятий в сфере анализа политики, государственного управления и экономики общественно-го сектора. Бишкек: Университет Центральной Азии, 2009. 514 с.
2. E. Balcerowicz, O. 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. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1015802)
3. Информация об осуществлении органами исполнительной власти государственной регуляторной политики в 2009 г. (http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=58905)
4. Килиевич А. Институционализация анализа государственной политики в Украине // Суспільна політика та стратегічний менеджмент. 2008. № 1. (укр.): www.ipas.org.ua/doc/journal/2008/01/jpspm_2008_01_p004.pdf
5. Янг Э., Куинн Л. Как написать действенный аналитический документ в сфере государственной политики: Практик. пособие для советников по государственной политике в Центральной и Восточной Европе: Пер. с англ.; науч. ред. и предисл. А. Килиевича. – К.: “К.У.С.”, 2003. (рус.): http://lgi.osi.hu/publications_datasheet.php?id=112

ЧАСТЬ II

Тема 1.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СТРАНАХ ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКИ

Вопрос 1. Введение.

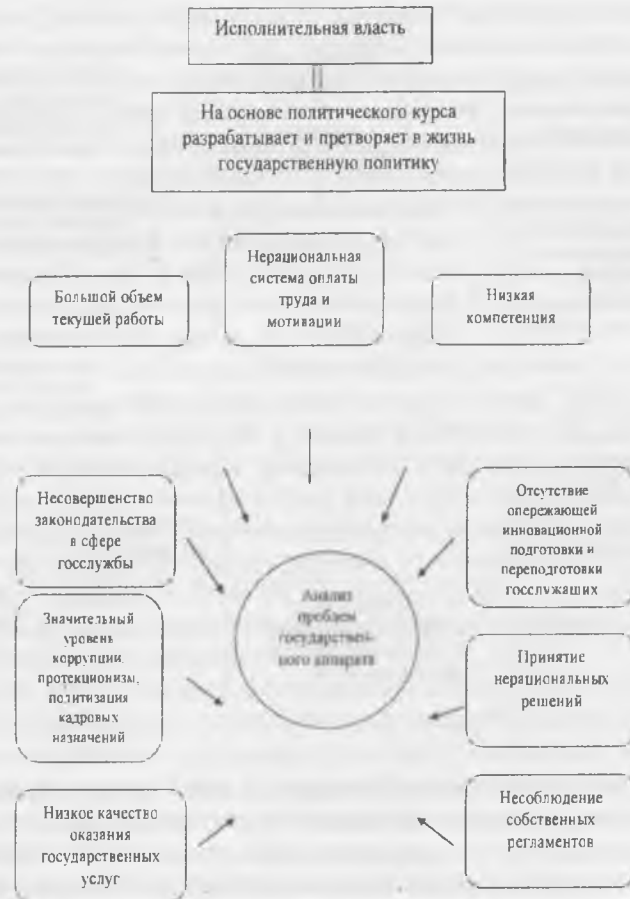
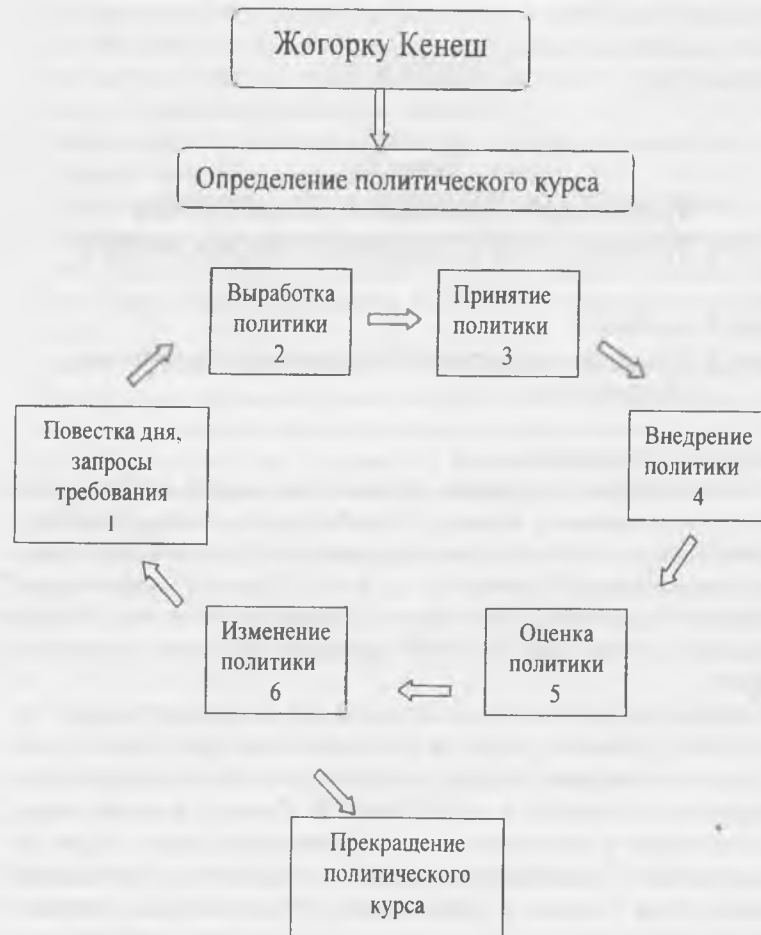
Вопрос 2. Разработка и реализации государственной политики в Кыргызстане.

Вопрос 1. Введение

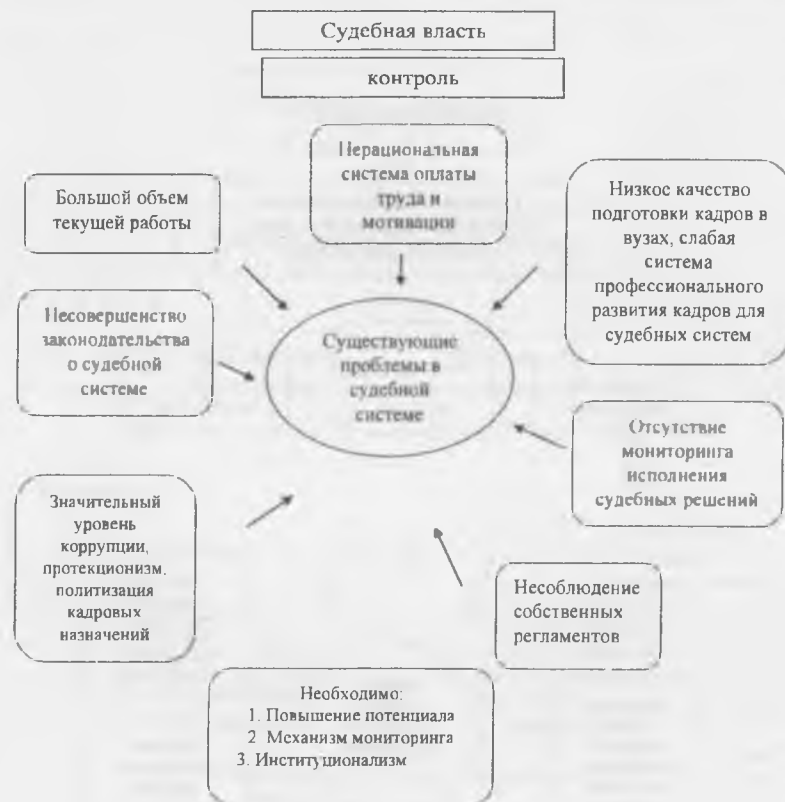
Национальное становление молодых государств во всем мире идет по определенному порядку. Разрабатываются новые конституции, избираются новые составы парламентов. Радикально обновляется государственный аппарат и т.д. и т.п. Двумя президентскими указами от 12 декабря 1991 года и 12 февраля 1992 года, Первый Президент страны взял на себя основные функции управления страной.

Кыргызстан прошел этап становления демократического государства в условиях, когда на постсоветском пространстве возник хаос и поведение бывших союзных республик определялось принципом: «Спасайся, кто как может!». Сейчас, хорошо видно, что отсутствие у кыргызстанцев на начальном этапе опыта государственного администрирования восполнялось природным здравым умом граждан и управленцев. Ответственные основные институты за разработку и реализации государственной политики в Кыргызстане: Парламент, Президент, Правительство, МСУ.

Характерные черты: большой объем текущей работы; несоблюдение собственных регламентов.



Характерные черты: большой объем текущей работы; несоблюдение собственных регламентов



Как и во всяком масштабном деле, у структурных реформ Кыргызской Республики есть положительные и отрицательные стороны. Положительно то, что реформирование означает начало формирования *новой экономической системы*. Человечество прошло такие формы экономических систем, как общинная (или традиционная), рыночная и плановая. История развития человечества определила положительные и отрицательные черты каждой из этих форм экономических систем. И на данном этапе возникла историческая необходимость перехода к новой, относительно высокой форме эконо-

номической системы в обществе. Эту систему следует признать *конвергентной (или смешанной)* экономической системой.

Кыргызская смешанная экономическая система базируется на таких основополагающих принципах рыночной экономики, как свободное предпринимательство, свободные цены и свободная конкуренция. Для нее наряду с этими одним из решающих является и принцип государственного регулирования. Наша экономика познала положительные и отрицательные стороны государственного регулирования в период плановой экономической системы. В реальности в экономике есть такие сферы, которые могут быть успешно организованы только на общегосударственном уровне. К примеру, можно привести оборону страны, монетарную и фискальную политику или внешнеэкономическую политику.

Таким образом, формируемая *кыргызская экономическая система* охватывает лучшие принципы предшествующих экономических систем (как рыночной, так и плановой).

Смешанная экономика. Наиболее сильно различают плановую и рыночную экономику роль государства и наличие частной собственности. Мы видели, что в плановой экономике все основные производственные ресурсы принадлежат государству. Кроме того, ответы на основные вопросы *Что, Как и Кто* также определяются государственными плановыми органами. И наоборот, рыночная экономика ориентируется на решения отдельных покупателей и продавцов при ответе на те же вопросы, а средства производства находятся в частном владении. В этой модели государство играет сравнительно меньшую роль.

Тем не менее, сегодня не существует «чисто рыночной» экономики. Несмотря на то, что рынок определяет большинство экономических решений в странах с рыночной экономикой, роль государства в них все более возрастает. Такое сочетание рыночных сил и участие государства теперь принято называть *смешанной экономикой*.

Кыргызская Республика как демократическая страна, из перечисленных выше систем внедряет *смешанную* экономическую систему. При этом основными принципами формирования данной системы, как было указано выше, являются:

- свободное предпринимательство;
- свободная система ценообразования;

- свободная конкуренция;
- государственное регулирование.

Как известно, согласно теории рыночной экономической системы (и даже в социально-ориентированной форме), государство должно играть весьма незначительную роль в регулировании бизнеса. Политика «Laissez nous faire» (оставьте нас в покое) жива на Западе и по сей день. Но жизнь показала, что в новой, смешанной (конвергентной) экономической системе роль государственного регулирования, особенно в переходный период, очень велика. Это означает, что в ней соединяются элементы свободного рынка и командной экономики, в которой важнейшие решения по управлению человеческим развитием принимаются государством. По мере развития экономики и становления рыночных отношений роль госуправления, по-видимому, будет уменьшаться. Поэтому экономисты называют Кыргызскую систему смешанной экономикой.

Теперь имеет смысл раскрыть сущность перечисленных выше принципов формирования Кыргызской экономической системы.

Основы свободного предпринимательства

Система свободного предпринимательства отличается от других экономических систем своими особыми традициями и стереотипами поведения. Такими столпами Кыргызской экономической системы становятся *частная собственность, система свободного ценообразования и свободной конкуренции.*

Частная собственность.

Граждане Кыргызстана могут иметь собственность, чтобы вести дело и распоряжаться ею так, чтобы получать доход. Более 80 % товаров и услуг в Кыргызстане производится фирмами, находящимися в частной собственности. Владельцы, побуждаемые правом частной собственности, стремятся использовать естественные ресурсы и капитал максимально эффективно. Почему? Потому что они знают: для того чтобы получить прибыль, надо производить то, что хочет потребитель, и по доступным ценам.

Процесс формирования института частной собственности в Кыргызстане осуществляется посредством разгосударствления и приватизации государственной собственности с 1991 года в несколько этапов.

На первом этапе (1991–1993 гг.) были заложены законодательные основы разгосударствления и приватизации, создана соот-

ветствующая организационная инфраструктура, разрабатывались методические документы и приобретались практические навыки. Основными задачами данного этапа являлось широкомасштабное разгосударствление и приватизация предприятий в различных секторах экономики, ускоренное осуществление малой приватизации в сфере услуг для создания в кратчайшие сроки условий формирования многоукладной экономики, становления и развития в обществе рыночных отношений, изменение общественной психологии населения. Удельный вес негосударственного сектора экономики к концу 1993 года должен был составить 35 %.

В этот период основной упор был сделан на приватизацию предприятий торговли, общественного питания, бытового обслуживания. К настоящему моменту в данных отраслях уровень приватизации составляет: в торговле и общественном питании – 97,2 %, сфера бытового обслуживания приватизирована практически полностью.

В этот же период было начато разгосударствление средних и малых предприятий промышленности, сельского хозяйства, строительства и других отраслей.

При выкупе государственной собственности трудовым коллективам предоставлялись значительные, законодательно установленные льготы, дополнительное финансирование в форме банковских кредитов и т.д.

Для привлечения широких масс населения к участию в процессе разгосударствления и приватизации в 1992 году было начато осуществление программы массовой приватизации, инструментом которой стало «Специальное платежное средство» (СПС), которое гарантировало каждому гражданину Кыргызстана право на владение частью государственного имущества в соответствии с его экономическим вкладом в развитие республики.

Эти меры позволили привлечь значительные массы граждан республики в процессе приватизации, были достигнуты высокие темпы преобразований. Вместе с тем, такая практика в принципе в большинстве случаев не меняла отношений собственности.

В связи с этим, ***на втором этапе, в 1994–1995 гг.,*** были внесены качественные изменения в процесс приватизации, приняты меры по устранению ошибок и упущений, разработан ряд новых нормативно-правовых документов. Основной задачей в политике приватизации на втором этапе являлось преобразование крупных и сред-

них предприятий промышленности, транспорта и строительства. При этом учитывались отраслевые особенности, необходимость переориентации производства на новые рынки сбыта, установление новых хозяйственных связей с поставщиками-смежниками. В этих целях осуществлялось гибкое варьирование форм и методов приватизации в зависимости от конкретных условий и специфики производства, использовались методы конкурсной продажи государственных пакетов акций, основанные на составлении конкурсных проектов или бизнес-планов, продажа крупных пакетов акций инвесторам, смежникам, поставщикам.

В этот период было принято решение о преобразовании государственных предприятий в акционерные общества только открытого типа, значительно сокращено предоставление льгот трудовым коллективам. Значительно сокращен срок выкупа имущества. Льготный режим был предусмотрен только для приватизации объектов, находящихся в отдаленных и неблагоприятных районах республики.

Акционирование предприятий проводилось по схеме: 5 % акций передавались безвозмездно трудовому коллективу, 25 % – реализовывались на купонных аукционах, 70 % – предлагались на конкурсы проектов или аукционов.

Привлечение населения к участию в приватизации путем начисления СПС в принципе было правильным политическим шагом. Вместе с тем, сложность и ограничительные условия использования СПС не позволяли в полной мере и достаточно эффективно гражданам республики их использовать, они не воспринимались как ценная бумага. Так, на декабрь 1993 года из выданных СПС было предложено к оплате лишь около 5 процентов, которые использовались населением для выкупа жилья или акций предприятий, приобретаемых их трудовыми коллективами. Механизм СПС оказался инертным и практически не срабатывал.

В связи с этим было принято решение обменять СПС на купоны свободного хождения. С 1994 года была начата купонная приватизация, которая позволила включить в процесс приватизации практически все население республики. Более 3,5 миллионов граждан республики получили приватизационные купоны. В июне 1997 года программа массовой приватизации была завершена. На купонных аукционах были реализованы акции 1056 акционерных обществ на общую сумму 902,7 млн. сом.

В этот период была начата работа по управлению государственным пакетом акций в акционерных обществах: создан институт представителей договорных обществ, разработана нормативно-методическая база по управлению государственным пакетом акций и передаче его во внешнее управление, по введению системы корпоративного, трастового, менеджерского управления.

С принятием Программы разгосударствления и приватизации на 1996–1997 гг. начался *третий этап* приватизации, когда Правительство Кыргызской Республики приступило к приватизации предприятий базовых, стратегически важных отраслей экономики республики – горнодобывающей, энергетики, телекоммуникации, системы нефте- и газоснабжения, а также непроизводственной сферы. Эта особенность предопределила изменение стратегии и тактики приватизации: снижение темпов приватизации, индивидуальный подход и переход к избирательным методам приватизации, основанным на комплексном анализе финансово-экономического положения предприятия, значимости их в экономике республики, финансовое оздоровление предприятий, техническое перевооружение и реконструкцию производства, привлечение крупномасштабных иностранных инвестиций, стратегических инвесторов. На данном этапе закладывается новая структурная форма разгосударствления и приватизации, оптимизация управления государственной долей и инвестирование на основе политики привлечения секторами займов по программе государственных инвестиций. Активно стала внедряться система корпоративного управления. Прделана значительная работа с неплатежеспособными предприятиями.

В результате проводимых реформ за прошедшие годы осуществлялась активная трансформация государственной собственности и изменение имущественных отношений. Структура собственности претерпела существенные изменения, в стране сложилась многоукладная экономика. Изменили форму собственности 6369 государственных предприятий и объектов, общая стоимость которых составила 13410,9 млн. сомов, общий уровень приватизации составил около 64 %. На базе бывших государственных предприятий созданы 1139 акционерных обществ и 171 общество с ограниченной ответственностью, около 2,5 тысяч объектов приватизированы частными лицами. Уровень приватизации к настоящему моменту составил: в промышленности – 88,2 %, в строительстве

– 57,4 %, на транспорте – 51,9 %. Завершены процессы малой и массовой приватизации. Достигнуты определенные успехи в макроэкономической стабилизации, большая часть бывшего государственного имущества находится в негосударственном секторе, его использование регулируется, главным образом, рыночными отношениями. Институт частной собственности стал основой хозяйствования.

Таким образом, цели, поставленные в концепциях и программах разгосударствления и приватизации в 1991–1997 гг., в основном были выполнены, процесс крупномасштабной приватизации вступает в завершающий этап.

На новом этапе необходимо было учитывать особенности социального, экономического и политического характера, существующие в республике на настоящий момент, влияющие на процесс разгосударствления и приватизации и диктующие особенности проведения государственной политики в этой сфере. К ним относятся: слабое развитие рынка ценных бумаг, инвестиционных структур; снижение реальных доходов и отсутствие необходимых денежных ресурсов у населения; слабый приток иностранного капитала в производство; значительный внутренний и внешний государственный долг; изменение отраслевой структуры экономики; низкая доходность приватизируемых предприятий. Имеются противоречия между интересами органов государственного управления, местной власти, самих предприятий, их руководства, особенно при проведении ликвидационных процедур. Слаба заинтересованность отраслевых министерств в приватизации государственной собственности.

В следующий период продолжится работа по приватизации крупнейших монополизированных объектов экономики страны, которая осуществится на основе анализа деятельности каждого предприятия, диагностического обследования, корпоратизации предприятий, структурной перестройки, оздоровления и привлечения внутренних и иностранных инвестиций. Началась приватизация объектов курортно-рекреационного комплекса.

Особое внимание уделяется управлению государственных долей собственности, совершенствованию нормативно-методической базы приватизации в свете требований времени.

Особое место должно отводиться работе с приватизированными предприятиями, причем эта работа должна осуществляться

на общегосударственном уровне. Реформы, носящие в основном макроэкономический характер, должны быть увязаны с реформами на микроуровне. Необходима реструктуризация приватизированных предприятий, помощь им при адаптации в рыночной среде. Учитывая сложность данной проблемы, Правительством Кыргызской Республики должна быть разработана программа содействия реструктуризации приватизированных предприятий, включающая комплекс мер со стороны государства: создание благоприятной экономической среды для предприятий, финансовое и техническое содействие приватизированным предприятиям, целевое обучение руководителей предприятий навыкам работы в условиях рынка, использование процедуры банкротства, снижение цен и тарифов на продукцию и услуги естественных монополий, снижение процентных ставок за кредитные ресурсы, помощь в пресечении нарушений прав юридических лиц, сокращение бюджетных расходов на жилищно-коммунальное хозяйство и социальные выплаты, позволяющие снизить налоговое бремя предприятий. Снижению бюджетных расходов в большой мере будет способствовать и приватизация социальной сферы. Необходимы четкие и надежные гарантии прав собственности, законодательное разграничение прав и ответственности между собственниками, акционерами, управляющими.

Таким образом, дальнейшая государственная политика в области разгосударствления и приватизации до 2014 года будет направлена на достижение следующих целей и задач:

I. Основной целью политики приватизации является разгосударствление и демополизация стратегических отраслей экономики, завершение, в основном, приватизации остальных отраслей народного хозяйства.

II. Приоритетными задачами государственной политики в области приватизации являются:

1. В сфере преобразования собственности:

- завершение приватизации объектов, начатой на предыдущих этапах;
- проведение разгосударствления и приватизации предприятий стратегических отраслей экономики.

2. В сфере поддержки приватизационных процессов:

- приведение в соответствие с законодательно-правовой базой практики функционирования приватизируемых и приватизированных предприятий, в том числе своевременное проведение регистрации эмиссии ценных бумаг;
- создание механизмов, способствующих формированию эффективной структуры собственности путем привлечения стратегических инвесторов и обеспечения свободного перераспределения прав собственности;
- защита прав собственников, обеспечение эффективной системы регистрации имущественных прав;
- способствование развитию и эффективному функционированию рынка ценных бумаг, который должен являться источником средств для ускорения приватизации, а также для привлечения инвестиций в частный сектор;
- повышение инвестиционной привлекательности приватизируемых объектов;
- совершенствование системы мониторинга процессов приватизации и функционирования приватизируемых и приватизированных предприятий.

3. В сфере управления государственной собственностью:

- приведение механизмов управления госдолей в соответствие с требованиями рыночной экономики, в частности, с принципами корпоративного управления;
- деятельность, направленная на повышение эффективности предприятий, в которых сохраняется государственная доля собственности, подразумевающая, прежде всего, инициирование процессов реструктуризации во всех сферах функционирования предприятия;
- применение механизмов банкротства и ликвидации, способствующих эффективному использованию государственного имущества, находящегося на балансе несостоятельных предприятий;
- повышение ответственности руководителей предприятий и представителей государственного собственника за принимаемые управленческие решения, сохранность и эффективное использование имущества предприятия, финансово-хозяйственные результаты его деятельности путем использования контрактов на управление.

Свободная система ценообразования

Создается впечатление, что Кыргызская экономическая система теперь действует как бы сама по себе. Нет центрального органа, который бы отвечал на вопросы: *Что, Как и Кто*. И, тем не менее, все эти вопросы не остаются без ответа. Цены определяют, что мы захотим и сможем купить, продолжим ли учебу или пойдем работать, где и когда построить завод, какой бизнес будет успешным, а какой – нет. И даже стиль и цвет одежды, которая будет произведена, зависит от цен. Цена – выраженная в деньгах стоимость вещей и услуг, несет так много информации и так сильно влияет на поведение покупателей и продавцов, что экономисты теперь называют Кыргызскую экономику ценоуправляемой системой. Все это произошло благодаря либерализации цен, к концу 1992 года было отпущено большинство цен. Теперь система ценообразования дает ответы и на фундаментальные вопросы: *Что* из товаров и услуг будет произведено или привезено? *Как* должны быть произведены или привезены эти товары и услуги? *Кто* их получит?

Как система ценообразования отвечает на вопрос Что? Когда покупатели желают получить большее количество продукта, они готовы платить за него большую цену. Более высокие цены привлекают новых производителей. С ростом производства они вынуждены нанимать дополнительных рабочих, что приводит к росту заработной платы. Когда спрос на продукцию падает, происходит обратное. Цены снижаются, производители, которые не могут работать прибыльно, разоряются или переключаются на другой продукт, и производство сокращается до величины спроса.

Как система ценообразования отвечает на вопрос Как? Система ценообразования помогает производить товары таким образом, чтобы продавец мог при минимальных затратах получать максимальную прибыль.

Как система ценообразования отвечает на вопрос Кто? Оценивая работу, выполняемую людьми, система ценообразования отвечает на вопрос Кто.

Свободная конкуренция

Под конкуренцией подразумевается соперничество среди продавцов и среди покупателей. Продавцы конкурируют, пытаясь привезти товары, необходимые покупателю, по максимально низкой

цене. Тому, кто не может или не хочет снизить цену, чтобы привлечь покупателя, не удастся реализовать свои товары и услуги. Такое соперничество выгодно всем нам.

- Это выгодно нам, потому что обеспечивает именно те товары, которые мы хотим, и там, где они необходимы. Производители и челноки знают, что если они не удовлетворят запросы потребителей, это сделают их конкуренты.
- Это выгодно нам, потому что производители и челноки вынуждены постоянно стремиться работать более эффективно. Благодаря этому экономятся ресурсы, увеличивается объем производства и повышается уровень жизни.

Стремление получить прибыль является движущей силой рыночной экономической системы. Задачей любой экономической системы является объединение ресурсов для производства товаров и услуг. К таким ресурсам относятся земля, труд, капитал и предпринимательство. Предприниматели могут продавать и покупать землю и другие природные ресурсы, если эти операции приносят прибыль. При использовании этих ресурсов они также стремятся получать максимальную прибыль. Прибыль также влияет на распределение рабочей силы. Прибыль также определяет размещение капитала. Погоня за прибылью заставляет предпринимателей рисковать своим капиталом (деньгами), нанимать работников и закупать все необходимое для производства товаров и услуг. Прибыль также является стимулом снижать ее себестоимость и продавать больше товаров, чем конкуренты.

Вопрос 2. Разработка и реализация государственной политики в Кыргызстане

Адам Смит, отец современной экономической науки, описал мир, в котором экономика развивается самостоятельно. Государство при этом играет весьма незначительную роль. Комментируя свою точку зрения, он привел историю о французском государственном деятеле, который спросил капиталиста, как государство может помочь ему. Тот ответил: «оставьте нас в покое».

В Кыргызстане государственная политика осуществляется на двух уровнях: республиканском и муниципальном. Несмотря на то, что в Кыргызстане существует система свободного предпринимательства, покупатели и продавцы вынуждены делить эконо-

мическую власть с государством. Это накладывает определенные ограничения на свободу, которую мы ассоциируем с частной собственностью, системой ценообразования и конкуренцией. Например, государство:

- Решает, кто может торговать электроэнергией в регионе.
- Контролирует и устанавливает тарифы на важные виды энергоресурсов.
- Лицензирует ряд видов деятельности (банки, парикмахерские, рестораны, такси).
- Устанавливает минимальный уровень заработной платы.
- Устанавливает нормативы и контролирует возведение зданий и жилых домов.

Роль Правительства в кыргызской экономике

Какую роль в экономике должно играть Правительство? Этот вопрос обсуждался с момента образования Кыргызской Республики. И сегодня мнения экономистов по этому вопросу по-прежнему разнятся. Часть экономистов выступает за уменьшение вмешательства государства в экономическую жизнь. Другие являются сторонниками более активной роли государства. Но несмотря на разногласия, почти все соглашаются, что ряд экономических функций наилучшим образом может быть выполнен именно государством. К ним относятся:

- Защита и формирование основных принципов той же рыночной экономики.
- Обеспечение товаров и услуг общественного пользования.
- Учет побочных последствий.
- Помощь нуждающимся.
- Помощь отдельным социальным группам населения.
- Стабилизация экономики и обеспечение экономической безопасности.

Остановимся на экономической роли государства более подробно.

Защита основных принципов рыночной или смешанной экономики. В рыночной или смешанной экономике множество мелких фирм соревнуются за сомы потребителя. Конкуренция вынуждает продавцов выпускать товары, необходимые потребителям, по возможно минимальным ценам. Те продавцы, чей товар не соответствует стандартам качества или ценам, сталкиваются с падением объема

продаж и с угрозой разорения. Между тем усилия по уменьшению себестоимости и улучшению качества приводят к более эффективному использованию ограниченных экономических ресурсов.

При отсутствии конкуренции или ее слабости верно обратное. У потребителей нет возможности купить товар у кого-либо еще, соответственно отпадает необходимость снижать издержки и устранять потери. В такой ситуации цены определяются самими производителями, а не рыночным механизмом. Поэтому недостаток конкуренции с большой вероятностью ведет к высоким ценам, бесполезной трате ресурсов и более низкому уровню жизни, так как население может позволить себе купить меньше товаров.

Для защиты рыночной экономики Жогорку Кенеш КР принял *антимонопольные законы*. Эти законы препятствуют свертыванию конкуренции и увеличению финансовой мощи *монопольей*. Монополиями называют фирмы, обладающие возможностью контроля над рынком для установления цены на продаваемые ими товары и услуги.

Правительство предпринимает шаги и для поощрения конкуренции. В последнее время правила и положения, регулирующие деятельность авиалиний, грузового транспорта, банков, были изменены в целях поощрения конкуренции.

Обеспечение товаров и услуг общественного пользования. Каждый день множество людей спешат на работу и с работы домой. По пути многое напоминает им о роли государства в экономике: отремонтированные дороги, по которым они ездят в новых троллейбусах, светофоры и дорожные знаки, ремонтные бригады дорожных рабочих...

Государство обеспечивает производство этих товаров и услуг потому, что частные компании не могут или же не хотят этим заниматься. Те товары, которые не производятся в рамках рыночной системы и ими вынуждено обеспечивать людей государство, образуют *сектор товаров и услуг общественного пользования*. К нему относятся обеспечение обороны, содержание аэропортов, парков, осуществление санитарного контроля, освещение улиц и т.п.

Рыночная экономика не обеспечивает производство этих товаров и услуг по двум причинам:

1. Нелегко взыскивать оплату с отдельных людей или не давать им пользоваться этими услугами.

2. Ожидаемая прибыль от производства этого вида товаров или услуг не окупает вложений частного капитала.

Значительная часть бюджета любого государства расходуется на закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд. Средства, направляемые на эти цели, составляют от 20 до 90 % национального бюджета. В развивающихся странах, одной из которых теперь является и Кыргызстан, доля национального бюджета, направляемая на закупки товаров и услуг общественного пользования, традиционно является более высокой, чем в развитых странах. Проводимая реформа государственных закупок призвана обеспечить эффективное и экономичное расходование государственных средств, усиление контроля над их расходованием, что, несомненно, играет важную роль в проводимой экономической реформе.

В связи с формированием новой экономической системы каждое министерство, ведомство начали самостоятельно искать поставщиков и подрядчиков для государственных нужд. Это привело к тому, что подчас заключались далеко не самые выгодные, а то и просто не нужные для республики контракты. Часто это происходило в результате некомпетентности должностных лиц, незнания рынка или даже умышленно, в целях обогащения. Доказать истинную причину неразумного использования государственных средств бывает весьма и весьма непросто. Ведь чиновник, принимавший решение, всегда может сказать, не знал, что где-то можно купить тот же товар и дешевле, и лучшего качества. Неслучайно экономика, ориентированная на рыночные отношения, требует совершенно иных подходов к этому вопросу. Это, в первую очередь, открытая и гласная конкурентная система закупок для государственных нужд в стране и за рубежом, выгоду которой для ускоренного развития собственной экономики признали все страны мира.

Государственные программы стабилизации экономики. Опыт показывает, что государство может сделать многое для стабилизации (смягчения взлетов и падений) экономики. Правительство стремится снизить безработицу, стабилизировать цены, способствовать росту экономической активности. Полная занятость населения, стабильные цены и экономический рост — это три наиболее важные цели экономической политики государства. В целях достижения вышеуказанных целей Правительство Кыргызской Республики, например, приняло «Индикативный план социально-экономического

развития Кыргызской Республики на 1996–1998 гг. и экономической стратегии на период до 2005 года», разработало «Национальную программу преодоления бедности «Аракет» (1998–2005 гг.).

Первое – это потребительские домашние хозяйства и предпринимательские фирмы.

Потребители – это люди, которые используют товары и услуги для удовлетворения собственных желаний. Все потребители имеют свое домашнее хозяйство. Таким образом, понятие «потребительское домашнее хозяйство» имеет отношение к каждому жителю Кыргызской Республики.

В своей экономической жизни мы тратим деньги, покупая вещи. Мы расходует деньги, которые зарабатываем, предоставляя факторы производства предпринимательским фирмам. Это означает, что различные выплаты (заработная плата, прибыль, рента, процент) поступают в обмен на наш труд как вознаграждение за владение своим делом, а также за использование принадлежащего нам имущества.

Таким образом, факторы производства перетекают от домашних хозяйств к предпринимательским фирмам. Они идут на производство товаров и услуг, которые потом поступят жителям для потребления.

В обратном случае, в качестве платы за факторы производства течет денежный поток: от фирм к домашним хозяйствам. Это обеспечивает потребителям средства на покупку товаров и услуг.

В обратном направлении – от домашних хозяйств к государству – циркулируют налоги, уплачиваемые гражданами. Со своей стороны, государство выплачивает заработную плату своим служащим и осуществляет выплаты иным лицам.

Аналогичные потоки денег и других экономических ресурсов текут во взаимно противоположных направлениях между государством и предпринимательскими фирмами. Во внутреннем круге мы видим движение товаров от производителей к государству и потоки услуг от государства к производителям. Во внешнем круге денежная оплата государственных покупок перетекает к фирмам, в то время как налоги от них направляются в государственную казну.

Существует два подхода к изучению экономической действительности. Один связан с распределением вещей, когда они уже имеются в наличии. Например, экономисты могут сказать нам,

какова стоимость произведенных в стране товаров и услуг, каково количество занятых и безработных, как велик объем денег в обращении. Второй подход – сформулировать, как все должно быть, и выработать политику достижения этих целей. Вопрос о том, каковы должны быть цели экономической политики, является дискуссионным. Так, со способами достижения некоторых целей люди не соглашаются. Например:

- Должны ли возрасти *государственные затраты* на помощь бедным и неимущим или частные агентства должны взять большую часть этого бремени на себя?
- Должны ли *тарифы* (налоги на импорт) вырасти для защиты отдельных отраслей отечественной промышленности?
- Должны ли *действия государства ослаблять или усиливать профсоюзы*? Ответы на эти вопросы зависят в значительной степени от личных целей. Общество тоже имеет свои цели и пытается их достичь.

1. Полная занятость. Должна быть работа для каждого, кто сможет, хочет и способен работать.

2. Экономический рост. Увеличение выпуска товаров и услуг. Чем больше произведено товаров и услуг, тем выше жизненный уровень.

3. Стабильность цен. Были времена, когда практически все цены одновременно росли (1992 и 1993 гг.) и достаточно быстро. Такие явления, как инфляция и дефляция обычно отрицательно сказываются на многих отраслях промышленности.

4. Экономическая свобода. Мы должны иметь высокую степень свободы, чтобы выбирать, как будем зарабатывать и тратить деньги. В Кыргызстане пока не очень высока свобода выбора способа, как человек собирается зарабатывать деньги и как их тратить.

5. Экономическая безопасность. Существуют люди, которые по самым разным причинам (физическая инвалидность, преклонный возраст, несчастный случай и т.д.) не могут сами обеспечить свое существование. Экономическая безопасность означает, что те, кто не может полностью обеспечить себя, должны получать помощь. А для страны в целом это – защита государства от экономической зависимости от других государств.

6. Равенство. В экономике это означает, что общество должно предоставить своим членам равные условия для реализации своих возможностей.

7. Эффективность – это мера наших затрат на достижение поставленных целей. Как общенациональная цель экономическая эффективность означает способность всей экономики получить максимальный результат при ограниченных ресурсах.

8. Государство и НПО. Кыргызская Республика обеспечивает соблюдение прав и законных интересов НПО, оказывает поддержку их деятельности, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот и гарантирует условия для выполнения объединениями их уставных задач.

Государственная поддержка предоставляется как понимание того факта, что НПО обеспечивает блага и социально важные программы, оказывая, таким образом, прямое содействие государству и гражданам. Такого рода поддержка может выражаться в виде целевого финансирования отдельных общественно полезных программ объединений (гос. гранты), заключения любых видов договоров, оформленных с учетом сохранения и уважения независимости сторон.

Роль НПО в Кыргызской экономической системе. НПО является эффективной формой проявления и защиты экономических интересов и удовлетворения разнообразных потребностей членов организации и общества, а именно от поддержки нуждающихся в конкретной помощи людей до развития науки, культуры, традиций, образования и здравоохранения. НПО составляют необходимый элемент гражданского общества, являются гарантом социальной стабильности, демократии и развития, утверждают идеи гуманизма, духовности, милосердия, благотворительности, НПО составляют третий сектор общества и тесно взаимодействуют с двумя другими секторами, т.е. государственным и частным. Третий сектор, стремясь к становлению гражданского общества и правового государства, утверждению прав человека и созданию равных условий для развития социальной активности граждан, не выдвигает самостоятельных политических требований и не ищет коммерческой вы-

годы.

Тема 2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В КЫРГЫЗСТАНЕ

Вопрос 1. Макроэкономическая политика.

Вопрос 2. Государственная фискальная и денежно-кредитная политика.

Вопрос 1. Макроэкономическая политика

Современная макроэкономическая теория содержит инструментарий для выработки макроэкономической политики.

Макроэкономическая политика – это действие правительства на экономику в целом. Цели макроэкономической политики носят стабилизационный характер. Например, на переходном этапе такими целями являются:

- обеспечение остановки спада и необходимых темпов экономического роста;
- поддержание приемлемого уровня занятости;
- достижение снижения темпов инфляции, стабильности цен.

Эти цели взаимосвязаны между собой и отражают суть макроэкономической политики.

Общепризнанными являются пять главных направлений макроэкономической политики:

1. *Налогово-бюджетная политика* (Fiscal Policy) – политика, осуществляемая государством в области налогообложения и государственных расходов. Представители кейнсианской школы считают, что под воздействием фискальной политики изменяется совокупный спрос, что влияет на уровень занятости и инфляции. Представители школы теории предложения, которая заявила о себе в 70-е годы двадцатого столетия, доказали, что фискальная политика действует и на совокупное предложение.

2. *Кредитно-денежная политика* (Monetary Policy) – политика,

осуществляемая национальным банком (в США – FED – Федеральная Резервная Система) в области денежного предложения, кредитных ресурсов и процентных ставок. Влияет на совокупный спрос и совокупное предложение. Монетарная политика получила наибольшую популярность на рубеже 70–80-х гг.

3. *Политика государства в области доходов* осуществляется как контроль над заработной платой и ценами.

4. *Политика государства в области валютных курсов и внешней торговли* (Exchange Rate Policy, Trade Policy), как политика контроля над ввозом и вывозом ресурсов, в том числе капитала, а также над ввозом и вывозом товаров за счет установления таможенных квот, пошлин, тарифов.

5. *Инвестиционная политика*. Обеспечение необходимых темпов экономического роста требует активной инвестиционной политики государства.

Подробнее на вопросах макроэкономической политики мы остановимся ниже. Здесь же отметим основные различия кейнсианской и классической школ в подходах к макроэкономической политике.

Классические и кейнсианские подходы

1. Основным моментом «Общей теории Кейнса» является его вывод о необходимости вмешательства государства в экономическое развитие, так как, по его мнению, экономическая система, предоставленная сама себе, с помощью встроенных стабилизаторов способна на медленное, постепенное регулирование внутренне нестабильной экономики. Представители классической школы, начиная с Адама Смита, считают, что макроэкономическая политика должна быть пассивной, так как экономике внутренне присуща стабильность за счет наличия инструментов саморегулирования, таких как абсолютно гибкая цена, зарплата, ставка процента. Поэтому рыночный механизм может автоматически поддерживать состояние равновесия в экономике без какого-либо вмешательства со стороны государства или национально-го (центрального) банка. Государственное же вмешательство должно быть сведено к минимуму, так как, по их мнению, оно и является причиной макроэкономической нестабильности.

2. Кейнсианская школа рассматривает налогово-бюджетную политику как наиболее эффективное средство в процессе макроэкономической стабилизации, так как:

- налоги эффективно воздействуют на потребление и инвестиции;
- государственные расходы непосредственно воздействуют на совокупный спрос и, с учетом мультипликативного эффекта, – на потребительские расходы.

Однако, кейнсианцы не отвергают возможности использования кредитно-денежной политики, хотя и считают ее вторичной по отношению к налогово-бюджетной политике, так как у нее очень сложный передаточный механизм через процентную ставку и инвестиции.

Классическая модель предполагает, что монетарная политика наиболее эффективна, так как изменение денежной массы непосредственно воздействует на совокупный спрос, на валовый внутренний продукт (ВВП). Фискальные же меры вызывают эффект вытеснения, способствуют повышению темпов инфляции, что снижает их эффективность.

3. В кейнсианской модели основным уравнением является основное макроэкономическое тождество, описывающее равенство доходов и расходов на макроуровне. Оно имеет вид:

$$Y = C + I + G + X_n,$$

где: Y – номинальное значение ВВП (Nominal GNP),
 C – потребительские расходы (Consumption Expenditures),
 I – инвестиционные расходы (Investment Expenditures),
 G – государственные закупки (Government Purchases),
 X_n – расходы остального мира (Net Export – чистый экспорт).

Для классической модели основным уравнением является основное монетарное тождество вида:

$$M - V = P - Y,$$

где: $M - V$ – совокупные расходы покупателей,
 $P - Y$ – общие доходы продавцов.

Оба представленных уравнения взаимосвязаны и описывают кругооборот доходов и расходов на макроуровне.

На современную макроэкономическую политику оказывают влияние три основных направления консервативного толка:

- монетаристы;
- школа теории предложения;
- теория рациональных ожиданий – новая классическая экономическая теория.

Макроэкономические модели (Macroeconomic Models).

Макроэкономическая теория использует модели, как представление макроэкономической ситуации в виде уравнений и графиков, которые описывают соотношения между агрегированными переменными. Агрегированный – от английского слова «Aggregate» – совокупный, суммарный.

При макроэкономическом моделировании используется два типа переменных:

– Экзогенные (Exogenous Variable) – это переменные, которые задаются заранее, вводятся в модель и не зависят от решения модели.

– Эндогенные (Endogenous Variable) – это переменные, которые формируются внутри модели и находятся в процессе решения модели.

Макроэкономическая модель показывает, как изменение одной или нескольких экзогенных переменных влияет на изменение эндогенных переменных. Так, в моделях Хикса изменение налогов, государственных расходов приводит к изменению процентной ставки и валового национального продукта. В моделях экономического роста валовой национальный продукт – ВВП (Y_t) выступает как производственная функция совокупности факторов, связанных с научно-техническим прогрессом – НТП (A_t), производительностью труда (N_t), капиталом (K_t):

$$Y_t = F(A_t, N_t, K_t).$$

Использование макроэкономических моделей позволяет оптимизировать сочетание различных инструментов макроэкономической политики.

Номинальные и реальные величины

Многие макроэкономические агрегаты (процентная ставка, агрегированная зарплата, ВВП, обменный курс) имеют номинальные и реальные значения.

Номинальные (Nominal) агрегаты измеряются в ценах текущего года.

Реальные (Real) величины – это номинальные, скорректированные на темп инфляции.

Закрытая экономика (Closed Economy) – это экономика, не участвующая в международной торговле.

Открытая экономика (Open Economy) – это экономика, участвующая в международной торговле. Экспорт (Exports) – совокупность товаров и услуг, проданных другим странам. Импорт (Import) – расходы индивидуальных лиц, фирм и правительства страны на приобретение товаров и услуг, произведенных в других странах.

Глубокий кризис экономики Кыргызстана, связанный с развалом хозяйственного комплекса бывшей советской страны и переходом к новой экономической системе, вызвал резкое падение объемов производства в реальном секторе, что на макроуровне нашло отражение в показателях ВВП, ВП промышленности и сельского хозяйства.

В 1996 г., по общему признанию, завершён первый этап экономических реформ, проводимых в Кыргызской Республике с 1991 г. Если в течение ряда лет экономика страны переживала глубокие преобразования и потрясения, создавала структурные основы для новой экономической системы, то в 1997 и 1998 гг. уже сказываются положительные результаты этих глубоких преобразований. Наступил перелом, когда начали работать рыночные механизмы и на смену падению производства пришла его стабилизация. По сравнению с предыдущим годом рост валового внутреннего продукта (ВВП) за 1997 г. составил 109,4 %, валовой продукции (ВП) промышленности – 146,8 %, сельского хозяйства – 110,7 %. В 1998–2004 гг. эти тенденции сохранились.

Положительные сдвиги затронули и другие отрасли, например, транспорт, связь и сферу услуг. Рост производства, хоть и не намного, но увеличил численность занятых, привел к снижению относительной величины дефицита госбюджета. Когда удалось сбить инфляцию с 1200 % за 1993 г. до 35 % в 1996 г. и до 15 % в 1997 г., стало ясно, что республика добилась финансовой стабилизации. Теперь же можно утверждать, что с оживлением производства намечалась и экономическая стабилизация.

Значительное падение производства наблюдалось в 1992, 1993 и 1994 гг., причем наибольший темп падения пришелся на 1995 г.: объем ВВП составил всего лишь 50,3 % уровня 1990 г., ВП промышленности – 35 % и ВП сельского хозяйства – 57 %. Однако уже в 1995 г. ВВП дал несколько иную тенденцию. Падение производства замедлилось: ВВП уменьшился на 6,2 %, ВП промышленности – на 12,5 %, ВП сельского хозяйства – на 9 %. Прошедшие 1996,

1997, 1998 и 2000 гг. можно считать только началом стабилизации экономики республики.

На первом этапе проведения экономических реформ была решена задача создания общих условий для развития товарно-рыночных отношений: введены частная собственность и свобода предпринимательской деятельности, устранена монополия государственных и колхозных предприятий, проделана большая работа по формированию широкой конкурентной среды в виде индивидуально-частных, частно-акционерных, совместных и иностранных предприятий, крестьянских и фермерских хозяйств, сельскохозяйственных кооперативов, крестьянских ассоциаций и других хозяйственных форм, внедрена двухуровневая кредитно-банковская система, либерализованы цены.

Поначалу было убеждение, что достаточно внедрить эти общие условия (свободное предпринимательство, свободные цены и свободная конкуренция), и рыночная система заработает, сразу же даст эффективные результаты. Однако эти надежды, к сожалению, не оправдались. Пришлось убедиться в том, что само собой ничего не происходит. В рыночной экономической системе необходима каждодневная, кропотливая черновая работа для того, чтобы можно было запустить и привести в действие все ее эффективные механизмы. И всю эту работу республика намеревается осуществить на втором этапе экономических реформ. По существу, надо, чтобы каждое отдельное предприятие или хозяйство, каждое акционерное общество или государственная акционерная корпорация на микроуровне решали вопросы предметной структурной перестройки, т.е. что производить, как производить и для кого производить.

Иначе говоря, задача состоит в том, чтобы выбрать продукцию, которая пользуется спросом на рынке, чтобы она была конкурентоспособной по цене и качеству, найти рынки, где можно реализовать ее с прибылью.

Правда, страна пошла по пути *смешанной экономической системы*. Она строит *конвергентный общественный строй*, где сочетается рыночная, плановая системы, где обязательным является *государственное регулирование*. Республика еще должна дожить до того момента, когда предприниматель скажет правительству «Laissez faire» (Оставьте нас в покое!). Поэтому правительство должно видеть задачу в том, чтобы оказать необходимую государ-

ственную поддержку свободным предпринимателям, как это принято во всех высокоразвитых цивилизованных странах.

На втором этапе стране предстояло углубить процессы, связанные с земельной и аграрной реформой, и тем самым усилить стимулы подъема сельскохозяйственного производства, углубить реформу кредитно-банковской системы, задействовать рынки недвижимости и земли, ценных бумаг, активизировать деятельность малого и среднего бизнеса в сфере производства, укрепить инвестиционную, фискально-монетарную систему государства. Необходимо, чтобы заработал реальный сектор экономики, для этого важен вопрос о строительстве Камбаратинской ГЭС-1 и каскада Нарынских ГЭС. Принятые в ходе визита В.В. Путина в Кыргызстан решения по политическим, экономическим и военным вопросам открывают новый уровень, определяют для нашей страны перспективы вхождения в новые интеграционные структуры, которые рождаются ныне на постсоветском пространстве и ведут к евразийскому единению, конечным выражением которой может явиться Евразийский Союз.

Вопрос 2. Государственная фискальная и денежно-кредитная политика

Сущность фискальной политики

Fiscal означает казну, отсюда фискальная политика — это политика государственных доходов и расходов.

Государство в переходной экономике решает задачи обеспечения правовой базы и общественной атмосферы, способствующих эффективному функционированию рыночной и смешанной системы, задачи защиты конкуренции.

Для решения этих задач важное значение имеют следующие функции государства:

- перераспределение дохода и богатства,
- корректирование распределения ресурсов с целью структуры национального продукта,
- стабилизация экономики, т.е. контроль за уровнем занятости и инфляции, порождаемых колебаниями рыночной конъюнктуры, а также стимулирование экономического роста.

Возникает вопрос: откуда государство берет деньги для осуществления этих функций? Деньги поступают из трех источников:

1. Налоги.
2. Займы в форме казначейских обязательств, приносящих проценты.

3. Эмиссия бумажных денег и монет, не приносящих процентов своим держателям.

Государство может, в зависимости от обязательств, полагаться в большой степени то на налоги, то займы и изменять их удельный вес, оно может также в той или иной степени увеличивать или уменьшать свои расходы и взимаемые налоги. Эти изменения образуют часть того, что экономисты называют «фискальной политикой», т.е. общих мероприятий в области налогообложения и расходов, а также методов финансирования этих расходов.

Политика государственных расходов представляет собой один из способов регулирования экономики со стороны правительства.

Если экономическая система находится в состоянии равновесия, то сокращение объема государственных закупок приводит к незапланированному увеличению товарно-материальных запасов у производителей. В связи с этим фирмы будут либо сокращать объем производства, либо снижать цены или делать и то и другое. Это приведет к уменьшению объема национального производства. С другой стороны, если правительство увеличивает объем закупок товаров и услуг, будет происходить незапланированное уменьшение запасов. В этой ситуации фирмы будут либо расширять объем производства, либо поднимать цены. Таким образом, будет обеспечен рост национального производства, как в номинальном, так и в реальном выражении.

Значит, правительство может регулировать уровень национального продукта, стимулируя или сокращая рост совокупного спроса.

Налоги дают в руки правительства второй инструмент воздействия на экономику. При повышении уровня налоговых ставок величина, которая останется в распоряжении домашнего хозяйства, уменьшается. А это ведет к сокращению потребления и, значит, уменьшению совокупного спроса, что является причиной незапланированного накопления товарно-материальных запасов. Реакция фирм была описана выше. Снижение налоговых ставок оказывает противоположный эффект. Приблизительно таким образом работает фискальный механизм инъекций и изъятий.

В переходной экономике самая важная функция правительства заключается в том, чтобы стабилизировать экономику, то есть по-

могать экономике обеспечивать и полную занятость, и стабильный уровень цен.

В кейнсианском анализе было установлено, что общее равновесие макроэкономики вовсе не должно соответствовать такому уровню национального продукта, который обеспечивал бы полную занятость. Уровень равновесия определяется склонностью людей к потреблению, сбережению, инвестированию. Но это вовсе не означает того, что в производстве задействованы все ресурсы.

Кейнс считал, что экономика находится в равновесии тогда, когда реальные расходы равны планируемому.

Основополагающей целью *денежно-кредитной политики* является стабилизация экономики в целом. Главный смысл реформ заключается в отходе от монополии государства в банковском деле, создании новой двухуровневой банковской системы. Первый уровень представлен национальным государственным банком, второй — коммерческими банками. Оба эти уровня относительно самостоятельны и обособлены (исходя из задач и функций), но в то же время имеют много общего и тесно взаимосвязаны друг с другом, образуя единую банковскую систему.

Конституция Кыргызской Республики установила, что Правительство и Национальный банк Кыргызской Республики (НБКР) обеспечивают проведение единой денежно-кредитной и валютной политики. На законодательном уровне положение Национального банка и коммерческих банков регулируется специальными законами — Закон «О Национальном банке Кыргызской Республики» и Закон «О банках и банковской деятельности» от 29.07.97 г. Определение цели деятельности, задач, функций и организации Национального банка и коммерческих банков специальными законодательными актами подчеркивает специальный правовой статус данных финансовых институтов. Исходя из данных законов, следует, что Национальный банк не входит в структуру Правительства и не является органом исполнительной власти. Национальный банк самостоятельно организует и осуществляет свою деятельность в пределах полномочий, установленных законами и не противоречащих им. Вмешательство органов государственной власти в решение вопросов, отнесенных к компетенции Национального банка, не допускается (ст. 6 Закона «О НБКР»). Эти и другие нормы, которые

регулируют порядок формирования органов управления Национального банка, позволяют сделать вывод о том, что Национальный банк является одним из независимых государственных органов, что Национальный банк является специальным целевым образованием. Он создан для выполнения строго поставленных задач и целей. Деятельность Национального банка направлена на регулирование количества денежной массы в стране, кредитных потоков, поступающих из банковской системы в экономику и общего уровня процентных ставок (т.е. стоимости использования денег).

Национальный банк контролирует денежную массу, кредиты и процентные ставки в основном за счет изменений в статьях активов и пассивов своего балансового отчета, а также через процентные ставки, взимаемые при финансировании коммерческих банков. При этом очень важно выяснить механизм создания денежной массы центральным банком. Национальный банк непосредственно увеличивает количество денег в экономике путем увеличения кредитов, предоставляемых банкам, или путем приобретения иностранной валюты. Прибегая к одной из этих операций, Национальный банк увеличивает свои активы (кредиты, ценные бумаги, резервы в иностранной валюте) и соответственно увеличивает свои пассивы в виде банкнот (предоставляемых коммерческим банкам, Казначейству и продавцам ценных бумаг и иностранной валюты). Безусловно, если центральный банк захочет сократить предложение денежной массы, он будет действовать в противоположном направлении, «разрушая денежную базу» (то есть уменьшая кредитование банков, продавая ценные бумаги и иностранную валюту и т.д.).

Запас денежной базы, реально существующий на данный момент, частично сосредоточен в руках населения, частично в руках банков; последнее представляет собой банковские резервы. До определенной степени на распределение денежной базы между населением и банками влияют сами коммерческие банки путем изменения процентных ставок, которые они предлагают вкладчикам; а также оказывает влияние сам Национальный банк посредством мер, направленных на изменение общего уровня процентных ставок.

Почему денежно-кредитная политика так важна для нормального функционирования экономики? – Главным образом потому, что ста-

бильность стоимости национальной валюты и стоимость кредитов значительно воздействуют на реальные аспекты экономики, а именно: эволюцию потребления, инвестиции, внешнюю торговлю, активности национальной экономики и уровень занятости населения и т.д.

Регулирование количества денег в обращении и предоставляемых кредитов особенно важно потому, что с ними тесно связана функция поддержания стоимости национальной валюты (то есть среднего уровня цен). Если бы выпуск банкнот и предоставление банками кредитов были неограниченны, чрезмерное количество средств платежа в обращении могло бы привести к постоянно растущему уровню цен (инфляции), что имело бы серьезные негативные последствия для экономики. Стабильность стоимости денег является тем условием, при котором экономика работает бесперебойно и эффективно.

Она представляет собой основное «общественное благо», поскольку выгодна для всего национального сообщества: облегчается проведение обменных операций, создаются благоприятные условия для накопления и инвестирования средств, так как сокращается риск потери покупательной способности денег; удается избежать порожденных инфляцией, случайных и социально несправедливых отклонений в распределении доходов и богатства; укрепляются и получают возможность эффективно функционировать кредитные и финансовые рынки.

С другой стороны, очень важен общий уровень процентных ставок в связи с тем, что желание людей делать сбережения (то есть делать деньги, доступные для инвестиций) зависит помимо прочего (например, уровня дохода на душу населения и его распределения), главным образом, от выгодности сбережений: еще более важно то, что поскольку большинство экономических инициатив требуют инвестиций, основанных в основном на кредитах, предоставляемых банковскими и финансовыми институтами, стоимость последних оказывает сильное воздействие на перспективную доходность и, следовательно, объем инвестиций и новых инициатив. Наконец, государство обязано выплачивать процент по выпущенным им долговым инструментам, когда оно занимает денежные средства для покрытия бюджетного дефицита. Сумма этих процентных выплат распределяется между всеми налогоплательщиками. Именно поэтому в интересах всего общества возникает необходимость сохранять эти платежи

на самом низком уровне, особенно если общий объем государственного долга слишком велик (как это произошло в Кыргызстане).

Инструментами регулирования денежной массы со стороны Национального банка являются:

- операции на открытом рынке, т.е. на вторичном рынке казначейских бумаг;
- политика учетной ставки, т.е. регулирование процента по займам коммерческих банков у центрального банка;
- изменение норматива резервов.

Иногда Национальный банк может иметь следующие виды второстепенных инструментов:

- 1) использование «уведомлений»,
- 2) ограничение кредита на покупку акций,
- 3) контроль над кредитом по продажам в рассрочку и другим формам потребительского кредита,
- 4) контроль над условиями закладных на строительство домов.

В настоящее время основным инструментом являются операции на открытом рынке.

В Академии госуправления при Президенте КР сотрудники Института анализа и инициатив развития провели анализ причины спада промышленного и сельскохозяйственного производства Кыргызстана в глобальной конкуренции. Анализ финансового сектора проводил Бейшеналы Адам. Он выяснил, что в республике в современных условиях насчитывается 22 коммерческих банка, 15 страховых компаний, 8 инвестфондов, 1 фондовая биржа, 2 пенсионных фонда, 418 микрофинансовых организаций, 188 кредитных союзов, 646 ломбардов, 284 обменных бюро и 1 специализированное кредитное учреждение. По его мнению, главные игроки на этом рынке – коммерческие банки, в то время как в развитых цивилизованных странах пальму первенства держат торги ценными бумагами, т.е. фондовые биржи. В банковской системе 4 крупнейших банка занимают 55,4 %, на 4 микрофинансовые организации приходится 75,6 % рынка, на 4 страховые компании 46,4 %. Он считает, что отечественные банки располагают обширной сетью филиалов, имеют доступ к внутренним и бюджетным ресурсам, однако используют их с минимальной эффективностью.

Тема 3. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИННОВАЦИОННО- ИНВЕСТИЦИОННАЯ ПОЛИТИКА

Вопрос 1. Государственная политика по формированию и развитию Национальной инновационной системы Кыргызской Республики.

Вопрос 2. Государственная политика по стимулированию инвестиционной активности в Кыргызстане.

Вопрос 1. Государственная политика по формированию и развитию Национальной инновационной системы Кыргызской Республики

Великий ученый Н. Кондратьев установил, что раз в полстолетия случается так, что старые технологии исчерпывают свои возможности и уже не приносят столько прибыли, сколько нужно для того, чтобы двигаться вперед и улучшать благосостояние людей. И поэтому нужно использовать новые технологии, которые принято называть инновациями. Все это дало основания Кондратьеву в начале 1920-х гг. предсказать Великую депрессию 1930-х гг. И предвидеть этапы развития четвертого большого цикла – после 1940 г., в основу которых легли эпохальные технологические инновации, порожденные научно-технической революцией XX века: атомная энергия, реактивные и газотурбинные самолеты, ЭВМ, лазерные технологии, химизация сельского хозяйства, которая привела к «зеленой» революции.

Вот такой кластер эпохальных инновационных технологий обеспечил рекордные темпы роста мировой экономики – в среднем 5% в течение 25 послевоенных лет вплоть до 1970-х гг. Но и они себя постепенно исчерпали. Например, большие ЭВМ перестали быть эффективными уже к 1980-м г. и поэтому уступили место персональным компьютерам, которые, в свою очередь, потребовали гло-

бальных сетей – и появился Интернет. Теперь же подходит время, когда этого уже недостаточно для дальнейшего развития. Некогда инновационные технологии сегодня тоже исчерпали свой потенциал, и нужно переходить на новую технологическую базу. В основе кондратьевского пятого цикла, который начался в 1980-х годах и в завершающей стадии которого весь мир сейчас находится, были заложены принципы микроэлектроники и робототехники, биотехнологии, пришедшие на смену химизации, а также энергосберегающие технологии.

Каждый экономический цикл, так же как и человек, имеет свои этапы зарождения, роста, процветания, а потом – спада и упадка (депрессии). Все это неминуемо и, что самое главное, полезно. Потому что кризисы позволяют выявить все устаревшее и неэффективное, отбросить это и перейти к более производительным технологиям, к новым формам организации, к НИОКР для того, чтобы продвигаться вперед. Нынешний пятый цикл завершается примерно в 2017 г., его пик пришелся на 2000-й. Сегодня мир находится в зоне депрессии, которая продлится до 2017 г., несмотря на утверждения отдельных экономистов, что через год-два начнется подъем экономики. Благодаря Кондратьеву и его теории мы все даты знаем – это будет длительная рецессия, сопровождающаяся неглубокими рецессиями. В Европе рецессия уже началась, и если бы не Германия, то общеевропейское благополучие давно обвалилось бы, упало. Выход из нынешнего кризиса начнется только ближе к 2016–2017 гг., небольшое оживление в экономике появится в 2015-м¹.

Происходящая в мире глобализация обуславливает возникновение множества новых экономических проблем. Одной из таких проблем является достойная оценка роли интеллектуальной собственности, инновационных ресурсов. По общей теории экономического роста до сих пор определяющим фактором роста считалось наличие богатых природных ресурсов. Процветания своей страны добивались те страны, у которых богатые месторождения нефти, газа, золота и т.д. Теперь в мире наступил момент, когда многие виды природных ресурсов истощены или на грани истощения. Так, уровень обеспеченности Центральноазиатского региона разведан-

ными, извлекаемыми запасами нефти на данный период составляет всего 65 лет, природного газа – 75 лет¹.

Эти цифры значительно выше среднемировых показателей. Следовательно, природным ресурсам необходимо найти замену, и поэтому на авансцену выходят инновационные, интеллектуальные ресурсы.

Исследование проблем инновационного экономического развития в европейских странах начато в 50-х годах XX века. В 1968 г. в рамках ЕС создан Генеральный директорат, в 1975 г. – Европейский фонд, а в 1988 г. принята Хартия регионализма. В США в 1982 г. Конгрессом был принят закон, определяющий порядок государственной поддержки инновационной деятельности.

С опозданием на полвека наша страна также начала проводить инновационную политику. Началом данного процесса можно признать принятие «Закона КР об инновационной деятельности» (утвержден Указом Президента КР 26.11.1999 г. № 128).

Следует отметить, что доля предприятий, имеющих инновации, в Кыргызстане пока составляет незначительную величину. По проведенному Нацстаткомом республики обследованию в 2002 г. из 492 промышленных предприятий только 9,1 % имели инновации.

Несмотря на это в настоящее время увеличение прибыли предпринимателей происходит за счет лучшего удовлетворения рыночного спроса и снижения производственных издержек по сравнению с конкурентами. Под инновациями понимаются в узком смысле слова нововведения, а в широком – такие результаты научных исследований, разработок, изобретений и предпринимательской деятельности, которые способны улучшить технические, экономические, потребительские характеристики существующих продуктов, процессов, услуг или стать основой создания новой. Такие достижения науки и предпринимательства становятся источником новой (дополнительной) прибыли, а значит, могут стать самостоятельным рыночно востребованным товаром и иметь свою рыночную стоимость.

¹ «Стратегия рационального и эффективного использования водных и энергетических ресурсов в Центральной Азии». ООН. Европейская экономическая комиссия. Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана. Специальная программа ООН для экономик Центральной Азии. Проектная рабочая группа по энергетическим и водным ресурсам. 2002. С. 9.

¹ Независимая газета 05.06.2012.

В промышленно развитых странах мира до 85 % прироста ВВП приходится на долю технологических, информационных и квалификационных нововведений, т.е. инноваций¹. Более того, оживление производства в странах, переживших экономические кризисы, происходило, как правило, через активизацию инновационных процессов.

Для инновационного режима развития экономики и у Кыргызской Республики есть необходимые предпосылки, а именно: наука, производственно-технические мощности и образовательная система.

Проблемы инновационной экономики для Кыргызстана, таким образом, являются относительно *новым направлением*.

Практическая реализация государственной политики в области инновационной деятельности началась с образования Постановлением Правительства от 5.09.2002 г. № 607 Государственного центра инновационных технологий «Инновация» (далее госцентр «Инновация»).

Госцентром «Инновация» разработана в короткие сроки «*Концепция государственной инновационной политики КР на 2003–2005 годы*», которая одобрена Советом по развитию промышленности и инновационной деятельности при Президенте КР и утверждена Постановлением Правительства КР № 319 от 29.05.2003 г.

Госцентром «Инновация» разработаны также:

- Концепция развития системы венчурного инвестирования в Кыргызской Республике на период 2003–2005 гг. (одобрена Советом по развитию промышленности и инновационной деятельности при Президенте Кыргызской Республики);
- Положение о Государственном инновационном фонде (утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 28 от 27 января 2003 г.);
- Положение о порядке создания научно-инновационных комплексов вузов и НИИ;
- Положение о финансировании инновационных проектов за счет средств Государственного инновационного фонда Кыргызской Республики;
- Положение о выставочно-ярмарочной деятельности ГЦИТ «Инновация»;

- Положение об инновационных проектах Кыргызской Республики.

Наряду с указанными нормативно-правовыми документами продолжается работа по продвижению инновационных ресурсов, в частности проводится работа по организации *электронной торговли*, для чего разработаны и размещены на сайте:

1. «Каталог отечественных изобретений, зарегистрированных в Кыргызстане (2000–2003 гг.)». Каталог содержит 109 изобретений отечественных изобретателей, зарегистрированных в Государственном реестре изобретений Кыргызской Республики.

2. «Каталог промышленных предприятий Кыргызстана, выпускающих инновационную продукцию», который содержит информацию о новых видах товаров и услуг по 49 фирмам в разрезе г. Бишкек и регионов Кыргызской Республики.

3. «Каталог научных работ «Инновационные ресурсы в области науки и техники». Каталог включает 280 НИОКР. Каталог составлен с целью коммерциализации объектов интеллектуальной собственности и привлечения инвестиций в нашу страну.

Определенная организационная работа проводится по формированию Национальной инновационной системы (далее НИС) Кыргызской Республики. Подготовлена «Концепция НИС КР», созданы в семи областях страны *инновационные центры* на базе вузов областей, проводится работа по созданию ряда технопарков.

Крайне актуальной задачей сейчас становится подготовка специалистов по инновационному менеджменту, т.е. управлению нововведениями. Учитывая это обстоятельство и задачи, стоящие в этой области, в настоящее время разрабатываются учебники, учебные планы и пособия в созданном *Научно-исследовательском институте инновационной экономики* при Кыргызском государственном университете экономики.

Особенностью подготовки специалистов по управлению нововведениями является то, что здесь необходимо готовить не просто экономистов-менеджеров, а специалистов, разбирающихся в современных промышленных технологиях, в наиболее перспективных разработках естественных и технических наук. Они должны иметь углубленные знания в управлении инвестициями, инвестиционными проектами, основанными на создании и освоении новых продуктов и, в целом, деятельности по созданию и освоению новых

¹ Плетнев К.И. Инновационная экономика и интеграционные процессы // Инновация. 2003. № 6. СПб. С. 33.

технологий (на уровне предприятия, региона, народного хозяйства); в маркетинге научно-технической и новой наукоемкой продукции; в экономике предпринимательства, которое строится на продвижении нововведений; в национальной и региональной научно-технической политике, системе внутринациональной и международной передачи технологий.

В соответствии с Концепцией формирования национальной инновационной системы Кыргызской Республики, в качестве основных государственных мер, направленных на развитие специалистов в сфере инновационной деятельности государством предполагается:

- организация преподавания основ инновационной экономики *по всем специальностям, во всех вузах страны;*
- организация подготовки специалистов в вузах республики, соответствующих потребностям Кыргызстана в инновационной деятельности, в связи с чем целесообразно включить указанные специальности в государственные образовательные стандарты;
- построение системы подготовки кадров и повышение квалификации менеджмента, включающей в себя как вузовское и послевузовское обучение, в том числе за рубежом, так и кратковременные курсы, семинары, круглые столы для повышения квалификации уже действующих управленцев.

В Комплексном плане реализации «Концепции государственной инновационной политики Кыргызской Республики на 2003-2005 годы» было также намечено создание Министерством образования КР «Межвузовской кафедры по управлению инновациями и инновационной деятельностью».

В конечном итоге, стратегия нацелена на достижение устойчивого развития страны путем диверсификации отраслей экономики и отхода от сырьевой направленности развития. При этом *инновации определены как основной фактор*, определяющий конкурентоспособность национальной экономики. Полноценное использование инноваций для дальнейшего динамичного развития экономики и общества возможно при проведении государством целенаправленной инновационной политики.

Стабилизация экономики Кыргызстана, последующий ее подъем, тем более серьезные структурные преобразования в ней на

инновационной основе, обеспечение противодействия состоянию длительной депрессии невозможно без оживления инвестиционного процесса. Вместе с тем в республике, хотя и принята новая законодательная база, соответствующая рыночной экономике, которая формирует правовое поле инвестиционной деятельности, пока данный процесс не отвечает требованиям смешанной экономической системы, еще не стал предметом особого внимания экономической политики государства.

Вопрос 2. Государственная политика по стимулированию инвестиционной активности в Кыргызстане

Структурная перестройка отраслей экономики Кыргызской Республики возможна лишь с успешным решением проблем оживления и дальнейшего стимулирования инвестиционной деятельности. Комплексный характер проблемы требует рассмотрения и решения в совокупности нескольких направлений оживления инвестиционной деятельности.

Источники финансирования инвестиций и задачи по стимулированию их роста

Современная ситуация в инвестиционной сфере определяется тем, что республика выбирается из кризиса и в основном достигнута поставленная оптимистическая цель в макроэкономике.

На следующем этапе основной задачей является достижение устойчивого экономического роста с темпами не менее 7 % ежегодно. Для этого необходимо обеспечение высоких темпов инвестиций в экономику, доля которых, как показывают расчеты, должна быть не менее 25 % к ВВП. Правительству в рамках программы государственных инвестиций необходимо обеспечить ежегодное достижение уровня государственных инвестиций свыше 12 % к ВВП, что должно быть осуществлено за счет льготного кредитования со стороны международных финансовых организаций.

Главной задачей следующего этапа является обеспечение достаточного объема общих инвестиций в экономику. Для этого нужно сконцентрировать усилия на привлечении частных инвестиций не ниже 12 % к ВВП ежегодно. Без решения этого вопроса достичь устойчивого экономического роста будет проблематичным.

В условиях переходной экономики накопление национального капитала должно осуществляться при взаимодействии государ-

ственного и частного секторов экономики. Централизованные инвестиции будут использованы для стимулирования частных отечественных и иностранных инвесторов, обеспечивая необходимое развитие социальной и производственной инфраструктуры.

Стимулирование отечественных и иностранных инвестиций призвано повысить объем капиталовложений в экономику Кыргызстана за счет всех источников финансирования. Основным источником инвестиций в перспективе должны стать собственные средства предприятий и организаций государственного и частного секторов. В перспективе намечается их рост с доведением до 50 % и выше, что должно соответствовать уровню развитых стран.

Важным источником финансирования экономики останутся средства бюджета. Капитальные вложения за счет бюджетных средств должны быть направлены в основном на строительство отдельных вне площадочных сетей и сооружений общего пользования в целях инженерного обеспечения объектов непроизводственного назначения. Без бюджетных средств невозможно своевременное развитие отраслей социального комплекса.

Важным рыночным инструментом выхода экономики из кризиса является предусмотренное выделение капитальных вложений в размере 0,3 % валового внутреннего продукта на финансирование высокоэффективных инвестиционных проектов, подготовленных с участием негосударственных структур и с размещением этих средств на конкурсных началах.

Оживлению инвестиционной деятельности должно способствовать увеличение доли долгосрочных кредитов банков.

Для увеличения объемов капвложений в республике недостаточно своего внутреннего капитала. Учитывая отсутствие достаточных объемов долгосрочных кредитов банков и средств предприятий, привлекаются иностранные кредиты для реконструкции сферы экономики. Для стабилизации экономики Кыргызстана и дальнейшего ее развития приток внешних ресурсов можно ожидать из различных источников.

Внешние кредитные ресурсы при разработке и реализации инвестиционных проектов должны быть направлены из расчета правильного определения приоритетов их использования. Приоритетные направления использования внешних инвестиций определяются накопленным потенциалом республики, стратегическими

национальными интересами. При этом основным фактором выступает необходимость развития ряда стратегических отраслей, ориентированных на межрегиональный обмен и местные рынки, а также на развитие производств, обеспечивающих экспортный потенциал.

Создание благоприятного инвестиционного климата

Наличие благоприятного инвестиционного климата создает условия для роста капитальных вложений. В годы реформ Правительством Кыргызской Республики были предприняты важные меры, направленные на улучшение инвестиционного климата для отечественных и иностранных инвесторов. В их числе: снижение темпов инфляции, освобождение от налога на добавленную стоимость и налога на импортируемое технологическое оборудование и запасные части к нему, а также предоставление льготных кредитов в иностранной валюте, полученных от иностранных банков и кредитных учреждений, льготное налогообложение прибыли коммерческих организаций с иностранными инвестициями.

В перспективе решающее значение приобретают улучшение макроэкономической конъюнктуры в результате подавления инфляции и, как следствие, снижение процентной ставки долгосрочного кредита для инвестиционных целей.

Стимулирование инвестиций в экономику Кыргызстана зависит и от становления рынка ценных бумаг. При этом государственная политика в области ценных бумаг должна опираться на конкретные мероприятия, направленные на стимулирование внутренних инвестиций и сбережений населения в ценные бумаги. На инвестиционную активность также влияет и спрос на акции приватизированных предприятий, особенно предприятий-монополистов, таких, как АО «Кыргызэнерго».

Поскольку значительная часть кыргызских предприятий приватизирована, то привлечение частного иностранного капитала преимущественно будет идти путем продажи иностранным инвесторам акций кыргызских акционерных обществ. Вместе с тем, одним из средств стабилизации и дальнейшего развития экономики должно стать инвестиционное сотрудничество именно со странами ближнего зарубежья, которое не может осуществляться успешно без согласованной экономической политики, учитывающей весь спектр развития экономики каждой страны (специализацию, кооперацию, производство необходимых видов продукции).

Для осуществления инвестиционной деятельности государственных участников СНГ необходимо совместное государственно-коммерческое финансирование инвестиционных проектов, создание договорных совместных организаций типа консорциумов и международного финансового лизинга. Также необходимо создать условия для вложения капиталов частных компаний республики в производственные объекты стран СНГ с целью производства (получения) продукции, которая необходима или в которой заинтересован Кыргызстан. Для этого целесообразно разработать механизм инвестиционного сотрудничества (совместно с заинтересованными государствами-членами СНГ).

Одной из основных форм участия иностранного капитала в виде прямых иностранных инвестиций является создание совместных и иностранных предприятий. За 1995–2012 гг. размеры привлеченных ими инвестиций оказали существенное влияние на развитие экономики республики. Вместе с тем, в дальнейшем необходимо совершенствовать способы определения доли кыргызских инвесторов в уставных фондах совместных предприятий, для чего разработать методики оценки зданий, сооружений, оборудования, земли, вкладываемых в качестве кыргызской части уставных фондов коммерческих предприятий с иностранными инвестициями.

Иностранные кредиты являются важным фактором в развитии инвестиционной активности предприятий, поэтому необходимо привлекать иностранные финансовые ресурсы в форме долгосрочных кредитов под невысокие проценты и которые не устанавливают постоянной зависимости кредитующихся предприятий от иностранных компаний. При этом важно получать иностранные кредиты типа целевых банковских вкладов с условием возврата кредита поставками продукции (компенсационные соглашения). Также целесообразно стимулировать сделки, в которых зарубежный партнер поставляет машины, оборудование, технологии, комплектные заводы в обмен на встречные поставки продукции, производимой на поставленном оборудовании.

В целях привлечения иностранных инвесторов к деятельности на конкретных территориях необходимо использовать механизм создания *свободных экономических зон*.

Государственная поддержка инвестиционной деятельности. Государственное регулирование с целью увеличения общего объема инвестиций в стране обуславливает некоторое увеличение в них доли централизованных затрат. Государство принимает на себя финансирование развития значительной части производственной инфраструктуры. В переходный период к рыночной экономике государство направляет значительную часть инвестиционных ресурсов на удовлетворение неотложных потребностей социальной сферы – жилищно-коммунальному хозяйству, здравоохранению, культуре, науке, оставшуюся же часть централизованных инвестиционных ресурсов использует на стимулирование в производственную сферу частных отечественных и иностранных инвестиций.

При распределении бюджетных ассигнований на капитальные вложения между отраслями и регионами республики необходимо перейти к избирательному, частичному финансированию и формировать инвестиционные объекты на конкурсной основе. В связи с чем необходимо реализовать два новых механизма, обуславливающих развитие идей государственно-коммерческого финансирования: сертификация проектов и государственная гарантия инвесторам. При проведении сертификации проектов проводят специальные аукционы по привлечению инвесторов. Контакты с зарубежными партнерами показывают, что проведение таких аукционов повышает доверие к проектам и позволяет создать конкуренцию капиталов на инвестиционном рынке. Государственные гарантии правительства частным инвесторам предусматривают обязательства государства по возврату части вкладываемых ресурсов, если срыв реализации высокоэффективного инвестиционного проекта произошел по независимым от инвестора причинам, при этом 100 % риска государство не должно принимать на себя, часть обязательств должен взять на себя банк, выдавший кредит. Вместе с тем, инвестор обязан предоставить встречные гарантийные обязательства, включая залоговое.

Государственные гарантии высокоэффективных инвестиционных проектов на основе организации залоговой системы должны отвечать требованиям мирового уровня. При этом для активизации частного предпринимательства следует использовать лизинговую систему, которая позволит малым предприятиям, не привлекая банковских кредитов, использовать в производстве новое прогрес-

сивное, высокотехнологичное оборудование и «ноу-хау». Вместе с тем, оплата в рассрочку за приобретенное оборудование и отнесение связанных с ним затрат на себестоимость продукции позволяют уменьшить налог на прибыль. Следует отметить, что для производителей лизинговой продукции (в основном это относится к машиностроительным заводам) лизинг позволяет найти и расширить рынки сбыта продукции.

В перспективе намечается последовательно проводить курс на стимулирование развития различных форм жилищного строительства: государственного, частного, а также на создание благоприятных условий для привлечения на эти цели внебюджетных источников финансирования, прежде всего средств населения. Предусматривается вовлечение в хозяйственный оборот не завершенных строительством жилых домов.

Организационно-правовые условия инвестирования. В целях стимулирования инвестиций в Кыргызстане необходимо создание и совершенствование законодательной и нормативной базы инвестиционной деятельности. Для этого следует провести ряд организационных мероприятий, в числе которых: стабильность законодательства по регулированию инвестиций и совершенствование механизмов и процедур для его внедрения. При изменении законодательных актов своевременно информировать потенциальных инвесторов.

Инвестиционное законодательство является ключевым фактором, определяющим инвестиционный климат в государстве, и призвано способствовать надежности защиты интересов инвесторов. Из мировой практики известно, что ошибки, допущенные при разработке инвестиционного законодательства, ведут к тому, что государство на долгий срок теряет доверие потенциальных инвесторов.

Основополагающим нормативно-правовым актом, регулирующим отношения, связанные с осуществлением иностранной инвестиционной деятельности в Кыргызстане, является Закон Кыргызской Республики «Об иностранных инвестициях в Кыргызской Республике», утвержденный 24 сентября 1997 г. с дополнениями от 14 мая 1998 г. Данный Закон устанавливает национальный режим для иностранных инвесторов в Кыргызстане, т.е. дает право осуществлять любые формы инвестиций и связанной с ними деятельности, не запрещенной законодательством Кыргызской Рес-

публики на условиях не менее благоприятных, чем те, которые предоставляются в подобной ситуации инвестициям физических или юридических лиц Кыргызстана. Наряду с вышеуказанным Законом в национальном законодательстве Кыргызской Республики существует ряд нормативных актов, направленных на создание благоприятных условий для привлечения иностранных инвестиций и определяющих инвестиционную деятельность иностранных инвесторов в Республике.

Вместе с тем, действующий Закон «Об иностранных инвестициях в Кыргызской Республике» в редакции от 14 мая 1998 г. № 62 предоставил равные права и условия для осуществления бизнеса отечественным и иностранным инвесторам. Хотя Закон «Об иностранных инвестициях в Республике Кыргызстан», принятый 29 июня 1991 г. № 536–XII, был более привлекательным для иностранных инвестиций в силу предоставления существенных налоговых льгот предприятиям с участием иностранных инвесторов: освобождение от уплаты налога на прибыль в течение первых пяти лет с момента получения прибыли, снижение налоговой ставки на реинвестируемую прибыль и на прибыль, полученную от экспорта продукции. Кроме того, спектр государственных гарантий, предоставляемых иностранным инвесторам в отношении их имущества и прибыли был, гораздо шире.

При этом, в целях более активного использования иностранного капитала необходимо выделить приоритетных направлений, вложения в которые должно поощряться. Также, в соответствии с мировой практикой, должны быть установлены ограничения при размещении иностранных инвестиций на территории Кыргызстана как страны, принимающей иностранный капитал. Кроме того, необходимо разработать перечни отраслей и регионов, закрытых для иностранных инвестиций.

Более того, для привлечения иностранных инвесторов в Кыргызской Республике должна быть разработана деловая информационная система. Риск, который свойственен любым инвестициям, может быть сокращен только если в инвестиционных решениях используется возможно более полная информация об основных факторах риска на рынке. Хотя это не означает, что развитие деловой информационной системы об инвестиционных рисках будет гарантировать немедленный приток иностранных инвестиций в страну,

но это позволит правильно оценивать инвестиционные риски, которые влияют на все инвестиционные решения. Лучшая осведомленность об уровне инвестиционного риска, несомненно, поддержит инвестиции и привлечет в страну иностранный капитал.

Важно способствовать росту инвестирования сбережений населения в финансовый сектор экономики. Для этого надо повысить степень гарантированности вкладов на основе контроля за достоверностью и доступностью информации о финансовом состоянии банковских и других финансовых структур. Обеспечить доступность и привлекательность банковских услуг широкому кругу пользователей. Оживлению инвестиционной деятельности должно способствовать увеличение доли долгосрочных кредитов банков.

Для возрождения иностранной активности в среднесрочной перспективе следует также принять определенные меры. Во-первых, надо обеспечить государственную поддержку процесса перелива капитала из торгово-посреднической и спекулятивной сфер в сферу производства товаров и услуг. Во-вторых, важно способствовать росту инвестирования сбережений населения в финансовый сектор экономики. Для этого надо повысить степень гарантированности вкладов на основе контроля за достоверностью и доступностью информации о финансовом состоянии банковских и других финансовых структур. В-третьих, необходимо совместить метод ускоренной амортизации с селективной структурной политикой, имея в виду, что данный метод должен распространяться не только на высокотехнологические производства, но и на все отрасли производства, входящие в состав приоритетных.

Необходима целенаправленная государственная инвестиционная политика, ориентированная на прогрессивные структурно-технологические преобразования и решения задач как социального характера, так и государственного стимулирования частных инвестиций.

В заключение необходимо отметить, что дальнейшее развитие экономики Кыргызстана и тенденция ее роста во многом будут определяться притоком внешних ресурсов. Инвестиционные потоки, идущие под гарантии государства, определяются возможностью государства обслуживать внешний долг. И в этой связи переход от программных инвестиционных проектов к прямым инвестициям является одной из основных задач, стоящих перед Кыргызстаном.

Создание благоприятных условий для частных инвестиций тре-

бует скоординированной государственной политики. Компонентами этих условий является информационное обеспечение, сервис инвестиций и многое другое, создающее удобства для инвесторов. Для выполнения этих задач очень важно создать «сервисный центр», который обеспечит потенциальных инвесторов полным спектром услуг и будет «рекламировать» Кыргызстан на мировом рынке инвестиций, предоставлять полную информацию как иностранным инвесторам, так и местным возможным партнерам, услуги по организации бизнеса в республике, вплоть до менеджмента проектов.

И, наконец, следует отметить, что сегодняшняя ситуация требует координации и наращивания работ всех заинтересованных ведомств по созданию условий для инвесторов, заинтересованных во вложениях в экономику Кыргызстана.

Тема 4.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

*Вопрос 1. Анализ современной ситуации
в Кыргызской Республике.*

Вопрос 2. Разработка государственной политики.

Вопрос 1. Анализ современной ситуации в Кыргызской Республике

Кыргызстан горная аграрная страна. Сельское хозяйство в Кыргызстане является одной из ведущих сфер экономики. В общем объеме внутреннего валового продукта страны доля сельского хозяйства составляет значительную часть – около 24,0 %. Кроме того, около 65,0 % населения страны проживает в сельской местности, из общего числа всех работающих 34,0 %, или 14 % общего населения страны, заняты в сельском хозяйстве (в развитых странах этот показатель равен – 1–3 %). Эти данные показывают, что сельское хозяйство в Кыргызстане имеет не только экономическое, но и большое социальное и политическое значение ¹.

Диаграмма 1. Структура внутреннего валового продукта (ВВП) Кыргызстана за 2008 год (в %)



Реформы по демонтажу плановой экономики и переходу на рыночные отношения в Кыргызстане были начаты в многострадальном сельском хозяйстве в начале 1990-х годов. Тогда были упразднены 576 колхозов и совхозов и вместо них создавались фермерские хозяйства – как основа Института частной собственности в сельском хозяйстве. Несмотря на преобладающую численность фермерских хозяйств, в сельском хозяйстве Кыргызстана на сегодня функционируют в достаточной степени большое разнообразие (форм) хозяйствующих субъектов (диаграмма 2), некоторые из них, являясь рудиментами прежней плановой экономической системы (государственные и коллективные хозяйства), функционируют по стереотипу и по сей день. В 2008 году в сельском хозяйстве Кыргызстана было 326,7 тыс. хозяйствующих субъектов, в том числе 135 государственных хозяйств (это семеноводческие, племенные хозяйства, опытные станции и другие), 4211 коллективных хозяйств, 3454 сельскохозяйственных кооперативов и 321,8 тыс. фермерских хозяйств. Кроме того, имеется 726,6 тыс. личных подсобных хозяйств граждан ¹.

Эти данные говорят о том, что в сельском хозяйстве Кыргызстана земельно-аграрная реформа приобрела необратимый характер.

¹ Источник: Б.И.Абдурасулов, Состояние сельского хозяйства Кыргызстана.

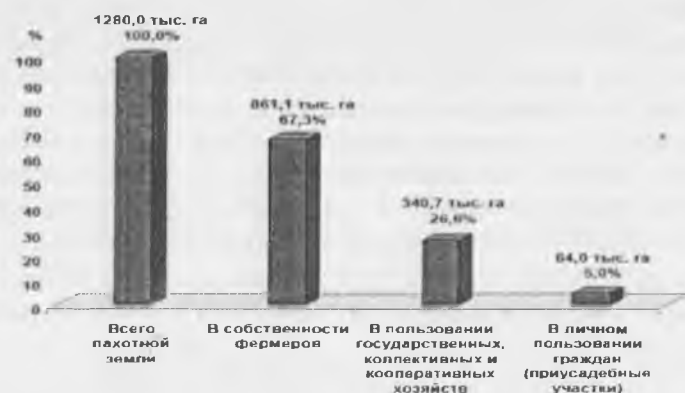
¹ Там же.

Диаграмма 2. Виды, количество и удельный вес (%) хозяйствующих субъектов в сельском хозяйстве Кыргызстана (за 2010 год)



Стержневой частью проводимой реформы стала передача земли в частную собственность фермерам и ее конституционное закрепление (1998 г.). Из всей пахотной земли (1280,0 тыс. га) 861,1 тыс. га (67,3 %) находится в собственности фермерских хозяйств, 340,7 тыс. га (26,6 %) земли в пользовании коллективных, государственных хозяйств и кооперативов и 64,0 тыс. га (5,0 %) в личном пользовании граждан, как приусадебные участки (диаграмма 3).

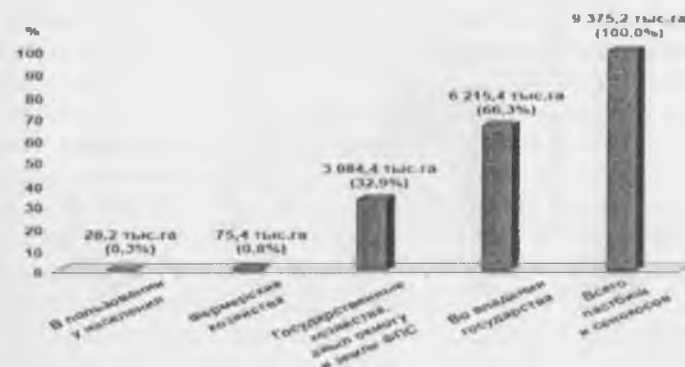
Диаграмма 3. Распределение пахотной земли за хозяйствующими субъектами в сельском хозяйстве (в тыс. га и % за 2010 год)



Однако здесь особо следует подчеркнуть один важнейший момент. При сложившейся системе распределения земли (861,1 тыс. га земли на 312,8 тыс. фермеров) на одно фермерское хозяйство приходится 2,7 га земли. Если задаться простым, прагматичным вопросом: на таком «клочке» земли можно ли вести прибыльное (товарное) сельскохозяйственное производство? Ответ, конечно, будет отрицательным: нет! Это говорит о том, что в сельском хозяйстве Кыргызстана сложилось в классической форме натуральное производство. Самое плачевное, что государство (из-за некомпетентности имеющих отношение к данному процессу людей) вместо того, чтобы создавать и развивать вторичный рынок земли и формировать слой фермеров-товаропроизводителей, с целью создания высокоприбыльного товарного производства в сельском хозяйстве страны, ратует за механическое и тотальное объединение фермеров в кооперативы, ссылаясь (в качестве аргумента, новации, панацеи) на опыт организации «кооперативов» в Германии, не вникая в суть фермерских ассоциаций Германии.

Пастбищные ресурсы и естественные сенокосы являются национальным богатством Кыргызстана. Они занимают около 50 % общей территории страны, или около 90 % всех сельскохозяйственных угодий и позволяют производить дешевую и экологически чистую продукцию. Пастбища и сенокосы по хозяйствующим субъектам распределены следующим образом (диаграмма 4).

Диаграмма 4. Распределение пастбищ и сенокосов по хозяйствующим субъектам в Кыргызстане (в тыс. га и % за 2010 год)



Основная часть (более 66 %) пастбищ и сенокосов находится в собственности государства, одна треть (33 %) в пользовании государственных хозяйств, айыл окмоту и всего лишь около 1 % во владении фермерских хозяйств (на одно фермерское хозяйство приходится 0,23 га пастбищ, просто парадоксально, по логике вещей они должны были находиться в пользовании у фермеров), что не позволяет развиваться фермерам, занимающимся животноводством, и указывает на серьезные перекосы, существующие в сфере использования пастбищных ресурсов. Пастбищные ресурсы в течение длительного времени эксплуатировались в погоне за дешевой продукцией очень интенсивно (можно сказать, варварски) без элементарных усилий по их улучшению и рациональному использованию, в результате они сегодня в сильной степени деградированы и требуют серьезных капиталовложений.

Структура посевных площадей. Структура посевных площадей является одним из важных индикаторов эффективности сельскохозяйственного производства (диаграмма 5).

Диаграмма 5. Структура посевных площадей сельскохозяйственных культур в Кыргызстане за 2010 год (в тыс. га и %, общая площадь – 1160,3 тыс. га)



Даже государство, обещая осуществлять закупку зерна у фермеров для поддержки, не выполняет свои обещания, закупая зерно в госматрезервы из соседних стран или заполняя закрома государства гуманитарным зерном. Фермеры вынуждены выращивать зерновые культуры, как наименее затратные, на высокотехнологичные и прибыльные культуры нет возможностей (семян, удобрений, техники для ухода и уборки, хранения и транспортировки и др.). Поэтому наиболее доходные технические культуры, овощи, бахчевые занимают небольшую долю в общей доле посевных площадей, показывая экстенсивное земледелие. Казалось бы, в условиях Кыргызстана площади под кормовые культуры должны были быть наибольшими, поскольку продукция животноводства всегда обладает большей потребляемостью и доходностью (поэтому во многих странах мира валовой доход животноводства намного превышает доход растениеводства) и имеются все условия для развития животноводства, к сожалению, все происходит с точностью до наоборот.

Кроме того, если бы Кыргызстан умело воспользовался своим географическим положением (он находится между крупнейшими производителями (Казахстан, Россия) и потребителями зерна (Афганистан, Пакистан, Бангладеш), то, реэкспортируя зерно, Кыргызстан мог бы не только значительно сократить производство зерна (и вместо него выращивать более доходные виды сельскохозяйственных культур), но и получать дешевое зерно, кроме того и прибыль, как это делает, например, Израиль.

Валовой сбор продукции растениеводства. Валовой сбор продукции растениеводства в 2008 году составлял, в тыс. тонн: зерно – 1510,9, в т.ч. пшеница – 746,2, хлопок – 95,1, табак – 13,6, картофель – 1334,9, овощи и бахчевые культуры – 822,6. Потребность населения Кыргызстана в зерне собственного производства не удовлетворяется, поэтому в 2008 году было импортировано зерно в объеме 557,0 тыс. тонн, или более 50 % потребности. Произведенная продукция растениеводства в основном остается внутри республики, экспортируется лишь картофель (26,2 %) и овоще-бахчевые культуры (18,8 %), что является подтверждением неразвитости товарного производства в сельском хозяйстве Кыргызстана.

Урожайность с/х культур в центнерах с 1 га в 2008 году: пшеница – 19,4, хлопок – 29,1, табак – 24,9, картофель – 157, овощи – 177, и они в основном производятся фермерскими хозяйствами. Доля государственных, коллективных и кооперативных хозяйств практически

нулевая и лишь личные подсобные хозяйства граждан производят чуть больше четверти картофеля и одну треть овощей.

Животноводство Кыргызстана

Животноводство в экономике Кыргызстана, в сельском хозяйстве и в жизнедеятельности населения страны имело и продолжает иметь исключительное важное значение. Роль и значение животноводства в Кыргызстане обусловлены следующими объективными факторами:

- наличием на территории страны больших массивов естественных высокогорных пастбищ и сенокосов, которые занимают 45 % всей территории страны (из около 200,0 тыс. кв. км), или 87 % территории всех сельскохозяйственных угодий (из 9,6 млн га) и позволяют производить в экономическом отношении дешевую и в экологическом плане чистую пищевую продукцию и качественное сырье для перерабатывающей промышленности);

- устойчивым спросом (имеющим еще тенденцию к постоянному росту) на животноводческую продукцию в республике, в регионе, а также, в целом, в мире;

- отсутствием других сфер занятости, особенно в высокогорных регионах страны, где экстенсивное животноводство остается единственным источником получения доходов жителями местных сообществ;

- исторической традицией кыргызского народа;

- слабым развитием других отраслей экономики, особенно промышленности, строительства, сферы услуг и др.

Поголовье сельскохозяйственных животных.

Диаграмма 6. Поголовье сельскохозяйственных животных на 1 января 2009 года (в тыс. гол.)



Динамика поголовья сельскохозяйственных животных в последние годы имеет тенденцию к системному увеличению, если даже на небольшую величину, но ежегодно. Если провести сравнительный анализ с прошлой плановой экономикой, то поголовье крупного рогатого скота достигло цифр советского периода, лошадей превысило на 100,0 тыс. голов, птиц составляет одну четверть, свиней одну десятую часть и овец около 50 %. Имеющийся на сегодня спрос на животноводческую продукцию, как в республике, так и в регионе, создает предпосылки к дальнейшему увеличению поголовья животных. Однако наращивание производства животноводческой продукции в республике за счет экстенсивного увеличения поголовья может опять привести к увеличению хозяйственного давления на природную среду и нарушению экологического равновесия. Поэтому увеличение объема производства продукции животноводства следует осуществлять только за счет интенсификации ведения отрасли – увеличения продуктивности животных и улучшения технологий.

Валовое производство продукции животноводства в 2009 году, в тыс. тонн: мясо – 184,2, молоко – 1273,5, яйцо – 369,3 млн шт., шерсть – 10,9, мед – 1,3. Валовое производство продукции животноводства показывает, во-первых, степень удовлетворения спроса населения, во-вторых, экспортные возможности отрасли, в-третьих, величину экономического дохода. Потребность населения Кыргызстана в мясе составляет 462,1 тыс. тонн, в молоке – около 2,0 млн тонн, в яйце – около 2000,0 млн штук, в рыбе и рыбной продукции – 95,4 тыс. тонн или спрос населения страны удовлетворяется по мясу – на 40 %, молоку – 66 %, яйцу – 19 %, рыбе – 2 %, то есть ни по одному виду животноводческой продукции спрос не удовлетворяется на 100 %. Это говорит о том, что существуют серьезные проблемы в области продовольственного обеспечения населения страны. Поэтому сложившееся мнение о том, что Кыргызстан экспортирует в большом объеме качественную животноводческую продукцию далеко не соответствует действительности¹.

Основные и наиболее потребляемые виды животноводческой продукции (молоко и мясо) и сырья – шерсти в Кыргызстане производятся фермерскими хозяйствами и личными подсобными хозяйствами граждан практически в равной степени по 50 %, доля

¹ Источник: Нацстатком, 2009.

государственных, коллективных хозяйств здесь незначительная (1–1,5 %), на долю фермерских хозяйств приходится наименьший объем производства яиц (26,6 %) и примерно в одинаковом объеме по 36 % государственным и личным подсобным хозяйствам. Эти данные показывают высокий уровень производительности труда в личных хозяйствах граждан, которые, владея всего лишь 5 % земли, производили с фермерами наравне по 50 % молока и мяса, которые, имеющими в 13 раз больше земли (67 %).

Диаграмма 7. Производство основных видов продукции сельского хозяйства на душу населения в 2008 году, кг

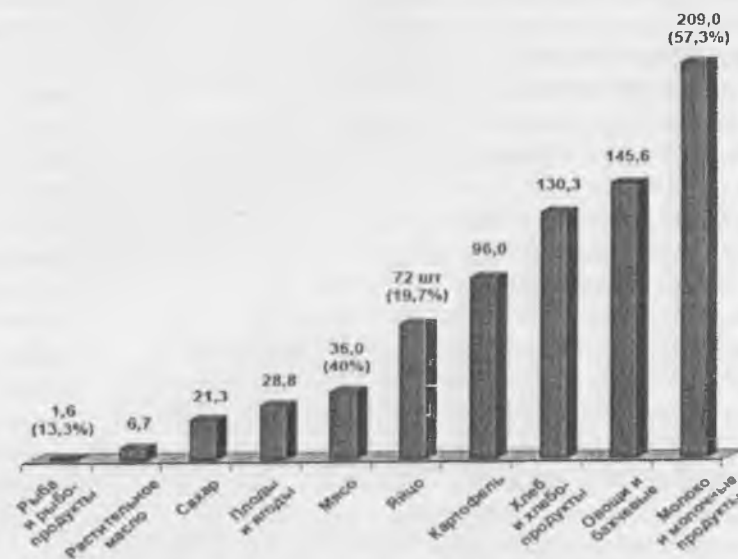


Данные диаграммы 7 красноречиво говорят о сильной уязвимости Кыргызстана в обеспечении населения страны продукцией животного происхождения (они удовлетворяются по мясу на 40 %, молоку – 66 %, яйце – 19 % и по рыбе – на 2 %), а по основным видам продукции растениеводства спрос удовлетворяется. Обеспечение продовольственной безопасности страны является одной из серьезных проблем, поэтому в 2009 г. была принята Доктрина продовольственной безопасности Кыргызстана.

Потребление продуктов питания на душу населения, кг в год (в скобках указано в процентах от потребности): мяса – 36,0 (40 %), молоко и молочные продукты – 209,0 (57,3 %), яйцо – 72 штуки

(19,7 %), рыба и рыбопродукты – 1,6 (13,3 %), сахар – 21,3, растительное масло – 6,7, картофель – 96,0, овощи и бахчевые – 145,6, плоды и ягоды – 28,8, хлеб и хлебные продукты – 130,3.

Диаграмма 8. Потребление продуктов питания на душу населения, кг в год



Как видно из диаграммы, потребление продуктов питания на душу населения уменьшилось еще больше от объема, произведенного на душу населения продукции отрасли.

Вопрос 2. Разработка государственной политики

Скачок от централизованно планируемой экономики и монополии государственной собственности на землю к частной собственности требует от государства формирования новой политики в отношении сельскохозяйственных угодий как ценнейшего и основного производственного ресурса в сельском хозяйстве. Почему именно в отношении сельскохозяйственных угодий? Да потому, что приватизация земли в России в основном коснулась только сельскохозяйственных угодий в землях сельскохозяйственного назначения.

Все остальные земли – или почти все – все еще остаются в государственной собственности.

А в Кыргызстане мы наблюдаем отсутствие или слабость законодательной и нормативно-правовой базы по сельскому хозяйству. Законодательная и нормативно-правовая база сельского хозяйства в Кыргызстане остаются слабыми, несмотря на то, что приняты Законы КР «О сельском хозяйстве» (2008), «О продовольственной безопасности» (2009), «О племенном животноводстве» (2009), «О пастбищах» (2009), «О ветеринарии» (усовершенствованный новый проект) и др. К сожалению, из-за отсутствия механизмов реализации они практически не работают. В качестве примера можно привести Закон «О племенном деле в животноводстве», принятый 13 марта 2009 года ЖК КР. Он абсолютно ничего не регулирует и не направлен на поддержку и развитие племенного дела в животноводстве республики. В Кыргызстане не разработаны законы, имеющие исключительно важное значение в сфере сельского хозяйства и продовольственного обеспечения – мониторинг качества сельскохозяйственной и пищевой продукции, техническая регламентация, сертификация, мониторинг и использование генетически модифицированных организмов (ГМО) и генетически модифицированных продуктов (ГМП), о генетических ресурсах, законы, регулирующие производство – переработку – закупки – реализацию (торговлю) сельскохозяйственной продукцией и пищевыми продуктами, о сельскохозяйственном страховании, о монополии и многие другие.

Одним из важнейших ключевых моментов в сельском хозяйстве Кыргызстана является институциональное развитие, которое, к сожалению, до сих пор не получило своего развития. Например, создание и развитие фермерских ассоциаций до сих пор не получило поддержки со стороны государственных органов управления, в первую очередь, МСХ КР и государственных органов управления на местах. На заре суверенного развития Кыргызстана многие международные финансовые институты, страны-доноры в рамках технической помощи старались организовать и развивать фермерские ассоциации, но пыл у них быстро исчез и большинство экспертов просто отработывали средства технической помощи и время.

Отсутствуют цивилизованные отношения в рыночной цепи: производитель – закупщик – переработчик – реализатор – потре-

битель. Звенья этой важной цепи в Кыргызстане не налажены, не разработаны законодательные основы и нормативно-правовые документы, балом правит полнейшая анархия, в конечном итоге в наибольшей степени страдают производители и потребители.

В связи с этим необходимо:

- Создание и развитие современной законодательной и нормативно-правовой базы отрасли.
- Создание, развитие и системное функционирование вторичного рынка земли и формирование фермеров-товаропроизводителей.
- Развитие финансовой и кредитно-денежной системы в сельском хозяйстве страны.
- Институциональное развитие отрасли (создание и развитие фермерских ассоциаций (территориальных, отраслевых).
- Структурно-функциональное реформирование системы МСХ КР и его областных и районных департаментов.
- Развитие цивилизованной рыночной цепи: производитель (фермер) – закупщик (система заготовки) – переработчик – реализатор (торговля) – потребитель (население).
- Развитие учебно-консультационной службы, информационного обеспечения отрасли, передачи новых знаний и инновационных технологий.
- Развитие научного обеспечения отрасли.
- Интеграция отрасли в региональную экономику и занятие своей ниши.
- Формирование и развитие полноценно функционирующей рыночной инфраструктуры в отрасли и другие.

Поддержка беднейшей части фермеров и крестьян осуществляется через выделение семян, материально-технических ресурсов, товарных кредитов и грантов.

В бюджете ежегодно предусматриваются средства для ремонта и восстановления водохозяйственных объектов, защиты и карантина растений, улучшения эпизоотологической обстановки. Однако из-за бюджетных ограничений объем выделяемых из бюджета средств составляет только 30–40 % потребности. Поэтому в развитии этого сектора преобладает экстенсивный способ, при котором истощаются естественное плодородие почв, потенциал животноводства и другие производительные силы. В результате

сельскохозяйственное производство страны стало мелкотоварным и низкодоходным.

Отсутствие необходимых денежных поступлений привело к многократному уменьшению закупок новой техники и оборудования и физической амортизации большей части основных средств сельских товаропроизводителей, что, в свою очередь, стало причиной сокращения их производственно-технического потенциала. Поэтому даже при расширении спроса на отечественную продовольственную продукцию рост ее производства будет сдерживаться ресурсными ограничениями, недостаточно высокой производительностью труда и крайне низкой его оплатой.

Наличие большой доли мелких хозяйств, снижение уровня управленческой квалификации на селе, доминирование примитивных способов и методов ведения хозяйства во многом способствовали ухудшению качества производимой продукции.

Нерешенной проблемой остается межотраслевой диспаритет цен и доходов. В условиях либерализации экономики сельское хозяйство оказалось особо незащищенным перед монополизированными поставщиками ресурсов. Ценовой пресс со стороны массы посредников и перекупщиков привел к многократному снижению доли сельскохозяйственных товаропроизводителей в розничной цене конечного продукта.

Проблемы развития сельской местности сегодня являются не только экономическими, они оказывают негативное воздействие на социальное развитие села. Сложность проблемы заключается еще и в том, что в сельской местности кроме сельскохозяйственной деятельности практически нет других источников дохода. Это не позволяет хозяйствующим субъектам целенаправленно поддерживать инфраструктуру села, оказывать помощь в решении проблем их обустройства.

Неконкурентоспособность продукции из-за низкого качества, отсутствия сравнительных преимуществ произведенной продукции и продуктов ее переработки затрудняет решение проблем сбыта и экспорта.

Отсутствие единой, страновой информационной маркетинговой системы, обеспечивающей возможность консолидированных продаж, анализа и прогнозирования в сфере сельского хозяйства, приводит к снижению продаж и доходности в фермерских хозяйствах.

Отсутствие маркетинговой и логистической инфраструктуры в с/х в виде складов, хранилищ, холодильников, терминалов и подъездных путей, которые были бы в ведении фермерских объединений, ведет к полному хаосу и мелким продажам через мелких оптовиков, что опять же снижает прибыльность отрасли.

Проблемы демографического и кадрового потенциала, нехватка специалистов и руководителей, недостаточный уровень менеджмента, организационной и консультационной работы по формированию и функционированию новых рыночных структур также замедляют развитие агропромышленного сектора.

Таким образом, сдерживающими факторами ускорения развития агропромышленного сектора являются:

- ограниченность доступа к «дешевым» кредитным ресурсам;
- «слабый» маркетинг и отсутствие единой страновой информационно-маркетинговой системы сельского хозяйства и переработки;
- отсутствие маркетингово-логистической инфраструктуры. Следствием этого стали:
- низкие закупочные цены;
- низкая производительность труда;
- низкая доходность производства.

Помимо этого острее всего проблемами сельскохозяйственного сектора и перерабатывающей промышленности являются: слабая информированность сельских товаропроизводителей о внутреннем спросе на их продукцию, который формируется перерабатывающими предприятиями, и, как следствие, отсутствие взаимной увязки количества и видов производимой сельхозпродукции с потребностями в сырье для переработки. В сельском хозяйстве основной проблемой, требующей незамедлительного решения, является незавершенность аграрно-земельной реформы и отсутствие единой информационной системы по недвижимости и кадастровой базы данных.

Сельское хозяйство вместе с пищевой промышленностью является одним из приоритетных направлений в развитии реального сектора экономики. Сейчас оно, как и другие отрасли, находится в кризисе, что во многом определяется нехваткой финансовых ресурсов у сельскохозяйственных производителей, резким ростом цен на промышленную продукцию, применяемую в сельском хозяйстве,

издержками проведения земельной и аграрной реформы и рядом других причин.

Вследствие этого произошло снижение урожайности сельскохозяйственных культур и продуктивности и поголовья скота, сокращение посевных площадей (ежегодно остаются вне сельскохозяйственного оборота более 100 тыс. га пашни). На снижение урожайности сельскохозяйственных культур повлияло уменьшение применения минеральных удобрений (в настоящее время по сравнению с 1991 г. внесение удобрений сократилось в 26 раз), ухудшение почвенно-мелиоративной обстановки земель, несвоевременное проведение агротехнических мероприятий и ряд других причин. Из года в год продолжается снижение продуктивности животноводства.

Основными *приоритетными направлениями* сельского хозяйства на ближайшую перспективу (до 2015 года) являются:

- обеспечение продовольствием внутреннего рынка;
- обеспечение сырьем предприятий перерабатывающих отраслей на кластерной основе;
- производство продукции, идущей на экспорт.

Основная *стратегическая задача* в ближайшие годы – это остановить падение производства и обеспечить его постепенный подъем на базе высокой технологии.

Представляется необходимым в ближайшие годы поднять и довести производство продукции АПК до уровня 1990–1991 гг. (это вполне реально в земледелии, намного труднее в животноводстве).

В республике имеются возможности для выполнения этих задач: мощности перерабатываемых предприятий, необходимые трудовые, земельные и водные ресурсы.

В пользовании республики на сегодняшний день имеется 19675,1 тыс. га земель. Из них на долю сельскохозяйственных угодий всех категорий землепользователей приходится 10685,6 тыс. га или 54,3 % земельного фонда. В структуре сельхозугодий преобладают пастбища, которых насчитывается 9020,2 тыс. га, т.е. 84,4 %, пашни числятся 1414,9 тыс. га (13,2 %), сенокосов – 162 тыс. га (1,5 %), многолетних насаждений – 45,7 тыс. га (0,4 %) и 17,3 тыс. га залежей (0,2 %).

Площадь орошаемых земель в республике составляет 1072,0 тыс. га. Потенциально пригодных к орошению земель имеется 2,3–2,5 млн га, в том числе к возделыванию – 1,7 млн га.

В настоящее время на душу населения приходится сельхозугодий 2,4 га, пашни – 0,32 га, в том числе орошаемой – 0,21 га. Основная цель на ближайшую перспективу – это эффективное использование имеющихся площадей под пашней, улучшение почвенно-мелиоративной обстановки орошаемых массивов, а уже потом – вовлечение новых земель в сельскохозяйственный оборот. Водными ресурсами республика обеспечена в достаточной степени, за исключением некоторых районов юга.

Из-за резкого сокращения поголовья скота уменьшилась загрузка пастбищ. Если в 1992 г. на одну условную голову скота в пересчете на овец приходилось 0,54 га, то в 2005 г. на начало года она составила 0,78 га. Отдаленные пастбища используются не полностью, или ими вообще перестали пользоваться. Поэтому перед сельским хозяйством стоит актуальная задача по ускорению мероприятий эффективного использования основного богатства республики, какими являются пастбища.

В целом нынешняя структура сельскохозяйственного производства соответствует природным и экономическим условиям республики. Однако в связи с образованием различных форм собственности на селе и складывающимися рынками сбыта необходима корректировка его структуры.

Представляется более рациональным в ближайшие годы стабилизировать посевы табака, расширить посевные площади под фабричной сахарной свеклой, хлопчатником, масличными культурами (рапс, подсолнечник, сафлор и др.), а также развивать эффективное овощеводство и виноградарство. Эти культуры обеспечивают высокую занятость населения и рентабельность производства, значительный валовый объем продукции и массы чистого дохода с единицы земельной площади. Так, с учетом мировых цен масса прибыли при выращивании 1 га табака выше в 11 раз, овощей – в 10 раз, картофеля – в 8 раз, хлопчатника – в 2 раза, чем при производстве зерновых культур.

Перспективы развития отраслей сельского хозяйства представляются следующими:

1. Зерновую проблему решить в полном объеме из-за недостатка пахотных земель и севооборотных требований в настоящее время невозможно. Республика в состоянии обеспечить население продовольственным зерном (710–810 тыс. т) за счет собственного про-

изводства. За счет соблюдения агротехнологий, внедрения в производство высокоурожайных сортов можно повысить урожайность зерновых культур и довести в ближайшие годы производство зерна до 1800–2000 тыс. т на площадях порядка 600 тыс. га.

2. Потребность населения республики в сахаре по рациональным нормам составляет в пределах 175 тыс. т, в том числе пищевом сахаре – 100 тыс. т. Размещение посевов свеклы предусматривается на благополучных в мелиоративном отношении землях, преимущественно в укрупненных хозяйствах, где имеются необходимые площади для чередования культур в севообороте.

3. Для удовлетворения потребности населения в растительном масле (35–40 тыс. т) необходимо решение посевных площадей масличных культур (рапс, подсолнечник, сафлор и др.). Условия республики позволяют в перспективе решить проблему обеспечения маслом за счет собственного производства, разлив сеть мини-заводов по производству масла.

4. Табаководство в перспективе может улучшить экономическое состояние агропромышленного комплекса, к тому же табак является одной из главных статей экспорта Кыргызстана. Выращивание табака в большой мере решает проблему занятости населения. Производство табака-сырца необходимо стабилизировать на уровне 30 тыс. т при посевной площади порядка 15–20 тыс. га. Важной задачей является внедрение новых сортов табака типа Вирджиния, улучшение его качества и переработки до конечной продукции – сигарет.

5. Нужды республики диктуют необходимость наращивания объемов производства хлопка-сырца. Имеющиеся мощности хлопкоперерабатывающих предприятий сырьем собственного производства обеспечиваются лишь наполовину. При внедрении в производство интенсивных технологий возделывания производство хлопка-сырца может достичь в ближайшие годы более 100 тыс. т на площади посевов до 40 тыс. га.

6. В республике имеется реальная возможность полного самообеспечения картофелем и овощами. При внедрении в производство интенсивных технологий возделывания овощных культур и картофеля (в частности, голландской), сокращении потерь при уборке, транспортировке и хранении, производство картофеля и овощей можно стабилизировать соответственно до 520 и 440 тыс. т, что полностью обеспечит потребность населения в них и позволит

экспортировать до 100–110 тыс. т овощей (лук и др.). В развитии этих отраслей определенную роль сыграют фермерские, крестьянские и личные подсобные хозяйства населения.

7. Обеспечение населения плодами, ягодами и виноградом колеблется в зависимости от погодных условий. Но в последние годы неоправданно сокращаются площади под плодовыми культурами и виноградниками. В развитии этих отраслей следует создать приоритетное направление, так как продукция их в свежем и переработанном виде откроет новые экспортные возможности. Этой продукцией население республики в ближайшие годы может быть полностью обеспечено за счет собственного производства.

Развитие животноводства, его экономическая эффективность в значительной мере зависят от прочности и стабильности кормовой базы. Практика показывает, что достигнутый уровень развития кормовой базы не обеспечивает потребности животноводства. Формирование кормовой базы осуществляется в основном из двух источников – полевого кормопроизводства и естественных (пастбищных) кормовых угодий.

Недостаток кормов ведет к невыгодным соотношениям между затратами питательных веществ на поддержание жизни животных и производством полезной продукции. Поэтому необходимо развивать комбикормовое производство в республике в таких размерах, чтобы весь зернофураж скармливался только в виде полноценных комбикормов, сбалансированных по питательности и аминокислотному составу.

Сложившаяся структура посевных площадей, в том числе и кормовых культур, в республике еще не полностью соответствует задачам увеличения производства кормов. Она не в полной мере обеспечивает освоение определенных схем кормовых севооборотов, насыщение их такими культурами, как люцерна, кукуруза, соя, рапс и др., способных обеспечить высокий выход кормовых единиц с одного гектара, сбалансированных по основным элементам питания и протеину.

Важнейшими резервами увеличения производства кормов являются интенсификация полевого кормопроизводства, оптимизация структуры посевных площадей, улучшение агротехники полевых культур, соблюдение технологии заготовки и хранения кормов, повышения качества, утилизация всей побочной продукции полеводства.

Представляется целесообразным сокращение посевов малоурожайных однолетних трав, расширение посевов ценных кормовых культур. В настоящее время в республике посевам рапса не уделяется должного внимания, площадь которых можно довести до 25 тыс. га. Между тем страны западной Европы проблемы кормов в основном решили за счет производства различных сортов озимого и ярового рапса, как на семена, так и на зеленый корм. Следует увеличить также площади под корнеплодами, а также под соей, подсолнечником, сафлором, хлопчатником, являющимся ценным сырьем для получения растительного масла и высокобелкового шрота для скота.

В животноводстве республики продолжается тенденция сокращения поголовья скота и птицы. С удорожанием зерна и комбикормов практически ликвидировались такие отрасли, как свиноводство и птицеводство.

Главной задачей в животноводстве на данном этапе является сохранение существующего поголовья скота, недопущение необоснованного его снижения. Следует сбалансировать поголовье всех видов скота с емкостью кормовой базы, позаботиться об увеличении заготавливаемых кормов с улучшением их качества.

Для республики важно пополнить ресурсы шерсти и кожевенного сырья в целях загрузки имеющихся мощностей по их переработке, а также значительно повысить экспортные возможности.

Исторически сложилась овцеводческая направленность специализации животноводства Кыргызстана, которая должна сохраниться и в перспективе. Стабилизация овцепоголовья на уровне 7–7,5 млн голов, крупнорогатого скота в количестве 1000–1100 тыс. голов, лошадей 300–320 тыс. голов, свиней – до 110–120 тыс. голов, птицы – 6–7 млн голов позволит установить рациональную структуру стада, нормальную нагрузку на пастбища и увеличить производство мяса, молока и других продуктов.

В нынешней ситуации вновь организованным крестьянским и фермерским хозяйствам целесообразно взять курс на содержание в основном сугубо пастбищного скота и при этом увеличить маточное поголовье в структуре стада в овцеводстве до 70–75 % с проведением осеменения в ноябре, с тем расчетом, чтобы получить приплод в апреле, и 5–6-месячных ягнят после летнего нагула

реализовать по выгодной цене странам Ближнего Востока, по примеру США.

В настоящее время, при развитии фермерских и крестьянских хозяйств в некоторых регионах назрела необходимость введения безотгонной системы содержания овец, которая является более высокой ступенью в развитии животноводства. Она широко применяется в Австралии, Франции, США и др. странах.

В последние годы ценовая политика (в основном на энергоносители, технику и др.) обусловила заинтересованность хозяйств производителей в увеличении производства мяса и молока. Поэтому развитию скотоводства (совершенствованием племенного дела) предстоит уделить серьезное внимание.

При значительном дефиците концентрированных кормов развитие птицеводства и свиноводства становится весьма проблематичным. Но, в то же время, эти отрасли наиболее эффективно используют дорогостоящий концентрированный корм. На 1 кг привеса мяса птицы и свиней затрачивается корма в 2–2,5 раза меньше, чем на баранину и говядину.

Увеличение производства яиц возможно только при восстановлении птицефабрик и обеспечении их концентрированными кормами. А для этого следует наращивать производство фуражного зерна и комбикормов.

Развитие сельского хозяйства республики в перспективе должно быть ориентировано на производство продовольственных продуктов и технического сырья.

Для вывода сельского хозяйства из кризиса необходима разработка на государственном уровне целевой программы «Сельское хозяйство», в основу которой должны быть заложены принципы сбалансированного развития сельского хозяйства, включающие следующие элементы:

- спрос и предложение на продукцию сельского хозяйства;
- социально-экономические аспекты развития села (особенно отдаленных горных регионов);
- сохранение экологического равновесия;
- государственное регулирование в условиях перехода к рыночным отношениям.

Основными причинами падения производства в перерабатывающих отраслях промышленности является необеспеченность

сырьем и неконкурентоспособность товара как на внутреннем, так и на внешнем рынке. В связи с этим в перерабатывающей промышленности необходимо создать совместные с иностранными фирмами производства на базе кластеризации (пекарен, маслозаводов, мельниц и др.), приблизив их к источникам сырья. При этом надо использовать возможность создания локальных потребительских рынков, что обеспечит занятость населения во внесезонный период. Может быть, стоит передать некоторую часть акций перерабатывающих предприятий (мясокомбинатов, молочных заводов и др.) сельскохозяйственным производителям, опять на базе определения кластеров.

Проблемы сахара для пищевой промышленности можно решить за счет переработки кукурузы. В связи с этим представляется необходимым довести производство зерна кукурузы до 700–800 тыс. т.

По данным Института анализа и инициативы развития Академии государственного управления при Президента КР, за 20 лет независимого развития из 22,6 тыс. тракторов и 2,9 тыс. зерноуборочных машин обновлено лишь 5 %. Основные проблемы сельского хозяйства — его раздробленность, малые объемы сельхозпроизводства, отсутствие сертификации, соответствующей международным стандартам, а также очень слабая техническая вооруженность фермеров. Как следствие — низкая продуктивность, высокая себестоимость животноводческой продукции, деградация земель, оторванность производителей от инноваций и современных технологий. Используются в основном сырье, мало — переработка. В результате, за счет собственного производства обеспеченность продуктами питания имеется лишь по таким позициям, как картофель (208,6 %), овощи (152,2 %) и молоко (113,2 %); а пшеницу выращивают лишь на 60,6 %, мясо производится 74,6 %, растительного масла 36,8 %. При ежегодной потребности в 1 млн тонн зерна Кыргызстан вырастил в 2012 г. только 500 тыс. тонн зерновых культур¹. В сельхозсекторе занято свыше 700 тыс. человек. Государство может стимулировать укрупнение хозяйств через налоги, уравнивая коллективные и единоличные производства.

¹ В 1991 г. республика производила 1,5 млн т зерновых культур // Слово Кыргызстана 09.11.2012.

Тема 5. ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

*Вопрос 1. Анализ современной ситуации
в Кыргызской Республике.*

*Вопрос 2. Разработка государственной социальной политики
в Кыргызской Республике.*

Вопрос 1. Анализ современной ситуации в Кыргызской Республике

Социальная политика государства может быть представлена как форма сознательного воздействия на социальную сферу жизнедеятельности людей с целью ее изменения в интересах участников этих отношений.

Это наиболее обобщенное представление о социальной политике государства позволяет рассмотреть ее как часть государственного управления, объектом которого является социальная сфера жизни людей. В силу специфики социальной сферы как объекта управления, социальная политика также обладает специфическим воздействием.

Уяснив данную особенность социальной сферы, мы сможем уяснить особенность деятельности государства, которая обозначается таким понятием, как «социальная политика».

Социальная сфера жизни общества раскладывается на объективные и субъективные составляющие:

- к объективным необходимо отнести условия жизни индивидов;
- к субъективным — потребности индивидов.

При этом социальная сфера жизни людей представлена как отношения между условиями жизни людей и их потребностями. На этом отношении вырастает интерес людей, чьи потребности зависят от распределительной политики государства. Социальная по-

литика оказывает воздействие на условия жизни людей. Пределы этого воздействия — в установлении таких отношений между двумя элементами социальной сферы, при которых у индивидов не воспроизводится чувство нужды.

Для того чтобы социальная сфера стала объектом управления государством, необходим такой уровень ее развития, который требовал бы вмешательства государства. Условием, при котором это вмешательство становится действительным, является такой уровень развития потребностей индивидов, который не может быть удовлетворен за счет собственного труда, как это имело место в аграрных обществах, а удовлетворяется высокоразвитым промышленным производством. Поэтому развитие производства и степень разделения труда в этом производстве является материальной основой необходимости государственной интервенции в социальную сферу жизни людей. Попытки обосновать социально-политический характер феодального или рабовладельческого государства не выдерживают критики, так как уровень развития потребностей человека рабовладельческого или феодального общества таков, что даже примитивные средства производства позволяли удовлетворять их за счет собственного труда.

Развитая потребность человека появляется с развитым производством и разделением труда, но она становится ограниченной и не всегда удовлетворенной из-за неравного доступа людей к продуктам данного производства, базирующегося на разделении труда. *В рамках социально-экономической школы анализа социальной политики замечено, что чем больше в социальной структуре общества представители наемного труда, тем больше доля отчислений, производимых государством на социальные нужды населения страны, тем больше нужда наемных работников в государственной политике. Т.е. наемный труд не в состоянии без помощи государства положительно функционировать.* Это как раз связано с тем, что рыночные отношения исключают возможность равного распределения богатства общества.

Экономической основой социальной политики государства является промышленный способ производства и разделение труда, социальной основой — рабочее движение и объединение представителей наемного труда, чей интерес, так же как и интерес предпринимателей, покоится на данном производстве.

В силу ограниченных возможностей как самого производства, так и способа распределения, между производством и потреблением возникает противоречие, на основе которого разворачивается социальный конфликт.

Ограниченный и конфликтный характер отношений между индивидами, как результат ограниченного производства и способа распределения, порождает такие группы людей, которые могут воспроизводиться при условии помощи последним со стороны общества в лице государства. К этим группам людей относятся социальные группы, которые либо по малолетству, либо по болезни, либо старости, или в результате отсутствия работы не в состоянии самостоятельно обеспечить удовлетворение своих потребностей и потребностей своей семьи. Данные группы людей имелись во все времена, однако потребности этих групп людей не требовали всеобщей защиты со стороны государства и осуществлялись в основном либо на личном, либо на семейном, либо общинном уровнях. Социальная защита как легитимированная деятельность государства приобретает всеобщий характер в силу того, что для некоторых слоев населения бедность и постоянное недопотребление становятся естественным результатом господствующих отношений. Потребности индивидов становятся политической категорией только на промышленной стадии производства, когда производительная сила общества — человек — начинает носить общественный характер. Этот общественный характер производства и человека предопределяет социально-политическую деятельность государства в социальной сфере и управление потребностями человека.

Социальная политика с момента ее зарождения испытывает изменения, тем самым изменяются представления о социальной политике. Если социальная политика на стадии становления включала в себя традиционную систему социального обеспечения (помощь по болезни, от несчастного случая на производстве, потере кормильца и безработицы), то со временем круг проблем, включенных в сферу социально-политической деятельности государства, расширяется. Расширяются и представления о социальной политике.

Если раньше социальная политика понималась как некоторый инструмент, сглаживающий социальные противоречия, то сегодня социальную политику понимают как механизм защиты людей от все-

возможных не только экономических рисков, но и природно-климатических катаклизмов, политических, а также социальных рисков.

Современная социальная политика превратилась в средство достижения конституируемой цели общества – всеобщего благосостояния, т.е. насколько развита социальная политика, настолько велико приближение к данной цели государства. Социальная политика стала и инструментом развития возможностей каждого человека, а также групп населения ¹.

Сегодня в наиболее развитых странах круг социальных проблем, которые решаются государством, различный. Так, для Германии круг проблем, относящихся к социальной политике государства, отличается от круга проблем, которые решает датское государство. Германское государство ориентировано на защиту наемных работников посредством определения государственной политики на рынке труда, в сфере производства и предпринимательства, выплаты по безработице, молодежи, включает в себя пенсионное обеспечение, акцентирует внимание на положении семьи, учитывает интересы средних слоев населения (фермеров, ремесленников), осуществляет социальную помощь, включает жилищную политику, политику в области образования. В рамках социальной политики осуществляется контроль за экономической конкуренцией, за потребительским рынком, вырабатывается и реализуется политика защиты потребителей от недобросовестных производителей, контролируется состояние окружающей среды, т.е. разрабатывается и реализуется экологическая политика. Датское государство в сфере своей социальной политики включает минимальный набор социальных проблем, за которые несет ответственность. В сферу социальной политики включается забота о лицах, пострадавших от несчастного случая, профессиональных заболеваний и болезней, о материнстве и детстве, осуществляется контроль за прожиточным минимумом, безработицей и пенсионным обеспечением ².

Социальная политика государства не существует в отрыве от политики государства вообще, а также от конкретной политики:

¹ Лебедева Л.Ф. США: государство и социальное обеспечение. Механизм регулирования. М.: Наука, 2000. С. 20.

² Lampert Heinz. Lehrbuch der Sozialpolitik. 5. Auflage. Berlin: Springer, 1999. P. 124.

от экономической, налоговой, бюджетной, внешней и т.д. Сама социальная политика распадается на различные политики. Их можно подразделить на политики, обслуживающие социальную политику, такие как налоговая, бюджетная политики, и политики, составляющие структуру социальной политики, такие как политика на рынке труда, жилищная, молодежная, экологическая, политика в области здравоохранения и т.п. От того, насколько развита социально-политическая деятельность государства, настолько развито внутреннее содержание его социальной политики. Социальная политика может вбирать в себя одни политики в одних странах и не вбирать их в себя в других странах. Для Германии и Дании характерен широкий охват социальной сферы со стороны государства, для США и Японии – меньший охват. Это связано с принятыми конституционными моделями социальной политики.

В современных государствах выделяются *три модели социальной политики*. Они подразделяются на:

- консервативные,
- либеральные,
- социал-демократические.

Если в основу либеральной (бевериджской) модели социальной политики положен так называемый «страховочный принцип», предполагающий только или в основном денежные компенсации и только остро нуждающимся, то социал-демократическая модель базируется на таком принципе, что все граждане имеют право на выплаты из фондов, формируемых за счет налоговых поступлений. Консервативная модель социальной политики с успехом применяет как принципы либеральной, так и социал-демократической моделей социальной политики. Консервативная модель является господствующей в Германии, Франции и Италии, либеральная модель получила развитие в таких странах, как Великобритания и США, социал-демократическая – в Скандинавских странах, Австрии и Нидерландах ¹.

М. Шмидт разработал критерии отнесения социальной политики к той или иной модели. К ним он относит следующие критерии:

¹ Селезнев Л.И. Политические системы современности: сравнительный анализ. СПб.: Петрополис. 1995. С. 25–26.

- размер отчислений на социальную защиту лиц наемного труда, связанных с функционированием рынка и другими причинами потери дохода (рассчитан как отношение государственных социальных расходов к валовому внутреннему продукту);
- размер законом установленного социального обеспечения (измеряется как часть социальных расходов, которая используется согласно принципам социальной нуждемости по отношению ко всем государственным социальным расходам);
- соотношение между государственными и частными социальными расходами (затраты частного страхования по старости и болезни на индивидуальной или групповой основе в процентах к государственным расходам на эти нужды);
- размер индивидуального или коллективного финансирования социального государства посредством налогов (измеряется как доля индивидуальных взносов ко всем социальным налоговым поступлениям);
- количество однотипных социальных гарантий и их распределение по различным профессиональным группам и группам риска (возраст, безработица, болезнь);
- объемы перераспределения общественного богатства социальной политикой (измеряется как доля вкладов работодателей в систему социального обеспечения и страхования в доходах мало- и высокообеспеченных лиц наемного труда);
- глубина мер, принимаемых правительством по обеспечению полной занятости и в какой мере оно достигло этой цели (измеряется среднегодовым процентом безработных) ¹

С помощью этих критериев конструируются три основных типа социальной политики государства. Так, для либеральной модели социальной политики слабая защита со стороны государства против действий сил рынка и в случае потери источников доходов. В этой же модели социальной политики реализуется принцип помощи бедным, тогда как в консервативной и социал-демократической приоритет отдается закреплению в законах социальных прав на данную помощь всем нуждающимся в ней. В табл. 1 отражены осо-

бенности различных моделей социальной политики в зависимости от интенсивности проявления тех или иных критериев.

Таблица 1. Модели социальной политики современных государств

Показатель	Модель социальной политики		
	либеральная	консервативная	социал-демократическая
Защита против сил рынка и потери доходов	Слабая	Средняя	Сильная
Социальные права или пособия по бедности (помощь бедным)	Помощь бедным	Социальные права	Социальные права
Часть частных социальных расходов	Высокая	Средняя	Низкая
Размер индивидуальной поддержки	Средний	Высокий	Средний
Различные системы обеспечения для различных профессиональных групп и групп риска	Нет	Есть	Нет
Объемы перераспределения	Умеренные	Умеренные	Высокие
Гарантии полной занятости	Нет	Только в становлении	Да

Ист.: Manfred G. Schmidt Sozialpolitik. Historische Entwicklung und inter-nationaler Vergleich, Leske + Budrich, Opladen, 1988. S. 162.

Для того чтобы государство было в состоянии управлять социальной сферой в рамках своей социально-политической деятельности, оно рассматривает социальную сферу в категориях политики. Это означает, что государство выделяет из всей совокупности отношений социальной сферы жизни общества такие отношения, которые начинают носить всеобщий характер, а значит, сами должны защищаться политически. Обязанность защиты со стороны государства своих граждан вытекает из социальной сути самого госу-

¹ Schmidt Manfred G. Sozialpolitik: Historische Entwicklung und internationalen Vergleich. Opland: Leske + Budrich, 1988. P. 161.

дарства, которая заключается в установлении политически детерминированной социальной связи между людьми, т.е. социальная защита есть особая политическая форма включения индивидов в социальную жизнь с целью снятия экономических препятствий для каждого гражданина, не позволяющих ему без посторонней помощи их преодолеть. Этим актом государство определяет «социальную зону» своего политического влияния, своей защиты данной социальной зоны всеми средствами и способами, находящимися в его распоряжении. Социальная сфера при этом предстает перед нами как конституируемые социальные права и обеспеченные экономическими возможностями социальные гарантии.

Социальные права граждан – это та область социальной сферы жизни людей, которая не доступна никаким силам общества кроме государства, это тот объект деятельности государства, где его полномочия абсолютны.

Социальные права – это реализуемые отношения под эгидой государства, это отношения, в которые вступает индивид свободно, по праву, без каких-либо ограничений и предварительных условий со стороны кого бы то ни было.

Социальные права – это особая форма регулирования отношений в обществе со стороны государства и особая институциональная форма разрешения социального конфликта.

Социальные гарантии – это обязательные для государства социальные права, т.е. такие отношения, которые не могут не состояться.

Социальные гарантии – это обеспеченные существующими государственными ресурсами декларируемые социальные права.

Социальные гарантии – это социальные права в действии, реализованные социальные права. Потому социальные гарантии и права, например Х. Ламперт, включают в понятие собственности, которой как бы изначально наделяются представители наемного труда. Социальные гарантии в связи с этим можно рассматривать, как возможное право граждан распоряжаться теми ресурсами, которые находятся в распоряжении государства. Поэтому для государства в его социально-политической деятельности является важной проблемой определение круга лиц, которые имеют право на часть дохода государства, а тем самым на некоторые льготы.

Социальная льгота – это такое отношение в обществе, при котором индивид или группа индивидов наделяется продуктом из

общественных фондов в силу их нуждаемости. В основании получения гражданами социальных льгот лежит принцип нуждаемости.

Нуждаемость – это временное или постоянное недопотребление человеком продовольствия, предметов длительного пользования и услуг, имеющих в обществе распространенный характер. Однако недопотребление не станет нуждаемостью до тех пор, пока оно не приобретет для государства значимый характер. Значимое для государства недопотребление и называется нуждаемостью. С этого момента недопотребление индивида как его ограниченная связь с обществом становится политической категорией и полностью определяется государством, а ее установление зависит от определения верхнего и нижнего пределов нуждаемости. Различные государства по-разному формулируют эти пределы, исходя из конкретной экономической ситуации и общей политики, которую реализует данное правительство. Поэтому в различных странах верхний и нижний пределы нуждаемости различны, но они не могут быть ниже предельно допустимых физиологических норм и выше среднего дохода, принятого в обществе.

Основанием нуждаемости являются необходимые потребности индивида, удовлетворение которых невозможно без помощи другого лица или государства.

Нуждаемость – это такое состояние индивидов, которое возникает из неспособности самого индивида удовлетворить свои потребности, а значит, быть ограниченным для вступления в отношения, имеющие значимый характер для общества в целом. Данная неспособность возникает на ряде ограничений биологического, экономического, политического и социального характера.

Биологические ограничения подразделяются на физиологические и психологические ограничения, не позволяющие индивиду либо по малолетству и старости, либо по причине инвалидности и болезни трудиться, а значит, вступать в отношения, носящие всеобщий характер.

Экономические ограничения подразделяются на ограничения материального и морального характера. К первым из них относятся уровень развития производительных сил, ко вторым – устанавливаемые экономические отношения или элементы этих отношений. К последним относятся принципы, на которых не только выстраиваются отношения, но и которыми они же укрепляются. Установленный принцип,

согласно которому удовлетворение потребностей обществом осуществляется через обмен стоимостями, накладывает свой отпечаток на человека, на его потребности, в связи с чем рынок выступает одной из причин порождения нужды. Он создает трудности на пути нормального удовлетворения потребностей людей.

Политические причины покоятся в недрах государственного устройства, которое укрепляет принцип обмена, делает его господствующим, а тем самым выступает политической причиной появления нужды у индивидов. Государство — одна из политических причин появления нужды и установления пределов нужды, носителями которой являются индивиды, имеющие способность к труду, но из-за острой конкуренции на рынке труда не реализующие ее.

Социальной причиной нужды является социальная дифференциация в обществе, превосходящая некоторые пороговые значения. Такими пороговыми значениями являются, по одним оценкам, восьмикратное, по другим — десятикратное превышение доходов 10 % высокодоходной группы над 10 % низкодоходной группы.

Социальная защита — это такие отношения, которые позволяют индивидам, находящимся под их покровительством, сохранять свои позиции в обществе. Социальная защита — это охранительная функция либо политического, либо социального союза. Поэтому социальная защита есть свойство любого объединения людей. Наиболее значительными объединениями в данном случае являются государство и профессиональные союзы. Социальная защита со стороны государства пользуется преимуществом только в том моменте, что социальная защита, находящаяся в руках государства, обладает всеобщим характером. В силу того, что социальную защиту могут осуществлять и другие объединения людей кроме государства, социальная политика может быть реализована либо через государственную, либо через негосударственную систему социальной защиты. Во втором случае обычно эта функция находится в руках профессиональных союзов, однако за государством сохраняется функция правового обеспечения их деятельности. Тем самым создается публично-правовая система социальной политики.

В основе системы социальной защиты лежит классическая система социального обеспечения. Социальное обеспечение является и ядром современной социальной политики. Показателем развито-

сти системы социального обеспечения, а также типичным признаком моделей социальной политики являются социальные расходы. Под социальными расходами понимают объем финансирования социально-политической деятельности государства. Обычно в статистике фигурирует такой показатель в виде доли расходов на социальные нужды от внутреннего валового продукта страны. Сегодня имеются страны, где доля социальных расходов превышает 40 % ВВП, и есть страны, где социально-политическая деятельность государства не существует вообще. Структура социальных расходов в различных странах различная, но в целом по всем странам наибольшие расходы приходится на обеспечение по старости и семей, потерявших кормильца, или (табл. 2) семей умершего.

Таблица 2. Доля социальных расходов по функциям в общих социальных расходах в некоторых странах Европейского Союза в 1992 г. (%)

Страна	Здравоохранение	Обеспечение по старости и семьям умершего	Пособия по безработице	Пособия по несчастным случаям и инвалидности	Помощь семьям	Другие
Бельгия	32,42	44,66	11,41	1,93	8,13	1,45
Дания	27,81	35,10	17,20	0,76	11,98	7,15
Германия*	37,93	40,60	6,16	3,09	8,89	3,33
Греция**	19,66	69,67	2,99	0,08	1,77	5,83
Испания	34,20	41,27	18,48	2,36	1,82	1,87
Франция	32,48	44,05	7,71	2,08	9,54	4,14
Ирландия	35,50	27,19	14,57	0,49	17,42	4,83
Италия	29,30	62,75	1,75	2,27	3,90	0,03
Люксембург	36,13	48,37	0,82	3,17	11,11	0,41
Нидерланды	45,16	36,91	8,37	0,00	7,87	1,68
Португалия	42,93	38,77	5,04	2,47	5,56	5,23
Великобритания	36,00	39,35	6,00	0,39	10,90	7,35

* без ГДР. ** оценка 1991 г.

Исм.: Stefan Hradil, Stefan Immerfall. Leske + Budrich, Opladen, 1997. P. 533.

Государство, опираясь на свое понимание социальной защиты, создает систему социального обеспечения, состоящую из совокупности административных норм и учреждений, реализующих эти нормы в административном порядке. Содержательной стороной системы социального обеспечения, которое поддерживается государством, является принцип обязательного государственного страхования. Обязательность страхования не всегда предполагает обязательность взносов со стороны застрахованного. Страховой фонд по некоторым видам государственного страхования может пополняться за счет государства или за счет работодателя, а также наемных работников.

Таблица 3. Доля социальных расходов и социальных вкладов наемных работников Германии (1950–1997 гг.)

Год	Доля социальных расходов (% ВВП)	Вклад наемных работников (% всех возмещений)			
		все вклады	пенсионное страхование	медицинское страхование	страхование по безработице
1950	19,2	10,00	5,00	3,00	2,00
1955	19,1	10,60	5,50	3,10	2,00
1960	21,7	12,20	7,00	4,20	1,00
1965	24,0	12,60	7,00	4,95	0,65
1970	26,6	13,25	8,50	4,10	0,65
1975	33,9	15,25	9,00	5,25	1,00
1980	32,6	16,20	9,00	5,70	1,50
1985	31,7	17,55	9,60	5,90	2,05
1990	29,2	17,80	9,35	6,30	2,15
1995	34,1	19,80	9,30	6,75	3,25
1997	–	21,00	10,15	6,75	3,25

Ист.: Manfred G. Schmidt. Sozialpolitik in Deutschland. Leske + Budrich, Opladen, 1998. P. 154.

Из данных табл. 3 видно, что с ростом отчислений на социальные нужды в Германии растет и вклад наемного труда в социальные расходы. Если социальные расходы с 1950 по 1995 г. увеличиваются в 1,78 раза, то вклад в социальное страхование наемных работников – в 2,1 раза в 1997 г. или в 1,98 раза в 1995 г. В 1995 г. общий вклад наемных работников составлял 58 % всех социальных расходов, тогда как в 1950 г. он составлял 52,1 %.

Существенным показателем социальной политики того или иного государства являются источники финансирования социальных расходов.

Источники финансирования обычно бывают бюджетные и внебюджетные.

Бюджетные источники пополняются за счет налогов, деятельности государства в экономической сфере, а также иных средств, поступающих в бюджет государства.

Внебюджетные фонды пополняются за счет страховых взносов работодателей и наемных работников. В последнем случае пополнение может происходить как равными, так и неравными долями со стороны работодателей и наемных работников, а некоторые внебюджетные фонды пополняются только за счет работодателей.

Наиболее развитая система социальной политики может быть представлена в следующей схеме структуры социальной политики ФРГ (табл. 4).

Таблица 4. Основная структура социальной политики ФРГ

Государственная социальная политика			
Область, ориентированная на наемных работников	Область, ориентированная на группы	Прочие области социальной политики	Другие особенно важные области социальной политики
Защита наемных работников	Молодежная политика	Жилищная политика	Политика в области конкуренции
Социальное страхование (страхование по болезни, по уходу за больными, от несчастного случая, по безработице)	Политика обеспечения старости	Политика возможностей, состояний и имущественная политика	Политика защиты потребителей

Продолжение табл. 4

Политика рынка труда	Семейная политика	Политика в области образования	Экологическая политика
Политика в сфере производства и предпринимательства	Политика, направленная на средние слои населения (фермеров и ремесленников). Политика социальной помощи		

Социальная политика обладает рядом функций, которые, в конечном счете, определяют гуманистический характер государства, стремящегося через политически создаваемые общественные фонды поддержать состояние индивидов в том социальном статусе, который не был бы обременительным для него и общества. К этим функциям можно отнести следующие:

- *компенсаторную*, которая направлена на ликвидацию внешних сдерживающих условий, не дающих возможность индивиду быть деятельным участником существующих в обществе отношений;
- *элективную*, которая направлена на определение обстоятельств и свойств самого индивида, позволяющих отнести его в разряд нуждающихся;
- *кумулятивную*, накапливающую социальный потенциал государства, выражающийся в зависимости индивидов от социально-политической деятельности государства.

Все эти функции тем в большей степени представлены в социальной политике государства, чем в большей степени социальная политика находится в тесной зависимости от политики государства вообще.

Академик Т.К. Койчуев считает, что «генофонд нации под угрозой»¹.

Экономическая отсталость и низкий уровень жизни очевидны.

По данным Всемирного банка, Кыргызстан находится в группе отсталых стран, в которых производство валового национально-го продукта в расчете на душу населения не превышает 935 долл. США.

Уровень жизни населения, конечно, находится в соответствии с объемом производственного валового национального и внутреннего продуктов, так что значительная часть населения в нашей республике находится за чертой бедности. Отсталость экономического развития и низкий уровень жизни, «опущенные» уровни заработной платы, а значит, дефицит продуктов питания на столах соотечественников — все это сказывается на физическом развитии и здоровье населения. Среднемесячная номинальная заработная плата в 2009 г. составила в Кыргызстане 143,6 доллара, или 4,7 доллара в день. Прожиточный минимум в среднем на душу населения в месяц был установлен в размере 76,1 доллара, или в день 2,5 доллара. Этот минимум обрекает наших людей на нищенское прозябание. В стране где-то 565 тысяч пенсионеров. Средний размер начисленной месячной пенсии равен 49,7 доллара, или в день 1,6 доллара. Недопотребление продуктов питания, необеспеченность необходимыми условиями жизни, неблагоприятное экологическое воздействие приводят к заболеваниям, что не может не повлиять негативно на генофонд народа. Растет количество заболеваний, которые вызывают серьезную озабоченность. Увеличивается число зарегистрированных больных с диагнозом, установленным впервые. Всего таких больных (по всем видам болезней) в 2008 г. было 1 470,1 тыс. человек, или 27,1 % всей численности постоянного населения.

Заболеваемость активным туберкулезом была выявлена в 2004–2008 гг. у 5,6–6,6 тыс. человек. Численность больных, состоящих на учете в лечебно-профилактических учреждениях, в тот же период 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 2008 г. состояли на учете в лечебно-профилактических учреждениях от алкогольной зависимости 34,9 тыс. человек, от наркомании и токсикомании — 9,6 тыс. человек.

¹ Койчуев Т. // Генофонд нации под угрозой. Слово Кыргызстана. 4 февраля 2011.

Здоровье населения, его генофонд поставлены под угрозу. Способно ли будет будущее поколение сохранить и приумножить передаваемое ему наследство?

Сегодня надо самым серьезнейшим образом позаботиться о здоровье населения, поднять на прежний, «советский», уровень физическую культуру и спорт. В августе 2010 г. газета «Слово Кыргызстана» опубликовала статью президента Олимпийской академии Кыргызстана Б. Мотукеева «Шагать по жизни в ногу с физкультурой», в которой отражены заслуживающие внимания предложения. Статья была поддержана чемпионом Олимпийских игр по штанге, заслуженным мастером спорта СССР К. Осмоналиевым, ветераном спорта. Мы знаем, что в России дан новый импульс развитию физкультуры, и это представляет интерес для изучения и перенятия опыта.

Материальную и моральную поддержку надо оказать медицинским кадрам, которым доверено наше здоровье. Пока же их среднемесячная номинальная зарплата составила 91,1 доллар, или 63,4 % уровня среднемесячной зарплаты в целом по республике. В день зарплата медицинского персонала составляет 2,98 долл. Сомнительно, чтобы на эту сумму медики были способны сохранить свою дееспособность и лечить людей.

Необходимо отметить снижение культурно-образовательного и духовно-нравственного уровня значительной части кыргызстанцев. И хотя количество вузов увеличилось в 2009 г. до 54, а численность студентов — до 233,6 тыс. против девяти вузов и 59,3 тыс. студентов в советское время, качество подготовки снизилось! И это неоспоримый факт. 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 на ближайшее будущее. Практически государство устранилось от управления процессом подготовки кадров высшей квалификации.

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 29 519 преступлений, т.е. в день происходило 81 ЧП! Надо подчеркнуть, что 55 % несовершеннолетних осужденных нигде не учились и не работали, 57 % совершили преступления в

группе, т.е. преступления принимали в определенной мере организованный характер.

Не способствует укреплению здоровья населения состояние экологии страны. Вот некоторые факты: выбросы вредных веществ в атмосферу от стационарных источников в 2009 г. составили 118,1 тыс. тонн против 34,5 тыс. 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 куб. м. В 2004–2008 гг. «накопилось» 29 570,7 тыс. тонн токсичных отходов...

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

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

Пятая — пора решительно реорганизовать систему высшего образования, связать подготовку с реальными потребностями. Необходимо сократить количество вузов. Нужно оставить «квалифицированные» институты и университеты, заметно поднять зарплату преподавателям. В государственных вузах надо отменить контрактное обучение и ввести выплату стипендий студентам как долговре-

менный кредит за обучение, который будет выплачен после окончания высшего учебного заведения.

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

Седьмая – борьба с правонарушениями должна не только пресекать и наказывать, но и перевоспитывать, «переделывать» правонарушителя психически, «выправлять» его социальную ориентацию и экономические побуждения, формировать уважение к правовым законам и нормам¹.

Восьмая – окружающая среда, территория страны со всеми своими природными ресурсами как среда обитания человека есть необходимый атрибут генофонда нации, это объект самого тщательного и неусыпного контроля со стороны государства за его состоянием и использованием.

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

Где найти средства для реализации поставленных задач?

Необходимо добиваться прибыльной, достаточно заметной рентабельной работы экономических субъектов во всех сферах экономики. В настоящее время финансовый результат малых и средних предприятий 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. – 1 374,8 млн, в 2008 г. – 12 267,5 млн сомов. Удельный вес прибыльных предприятий в общем числе предприятий составил в 2008 г. 37,0 %, их прибыль – 17 900,7 млн сомов. Довольно значительным остается удельный вес убыточных предприятий – 37,6 %, т.е. он равен удельному весу прибыльных, а их убыток составил в том же 2008 г. 5 633,1 млн сомов. Из общего числа малых и средних предприятий 25,4 % предприятий неприбыльны и неубыточны, покрывают расходы доходами, обеспечивая лишь «нулевой финансовый результат, т.е. сводят концы с концами. Нормально растущая экономика не может существовать убыточно. Рентабельная работа основной массы экономических субъектов приведет к увеличению налоговых и иных поступлений в госбюджет.

¹ Советский опыт учителя Макаренко.

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

И наконец, требуется 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. Оно как бы мы ни развивали связи с другими странами, свое значение не потеряло, а будет дополнять и обогащать наши более широкие мировые связи в социальном развитии.

Вопрос 2. Разработка государственной социальной политики в Кыргызской Республике

Для Кыргызстана, где бедности подвержены более 52 % населения, приоритетной задачей социальной политики будет ее постепенное сокращение. Социальные программы в долгосрочной перспективе также будут ориентированы на это.

Сокращение уровня бедности будет достигаться посредством реализации таких мер, как:

- активное развитие частного сектора, который будет способствовать увеличению занятости и стимулировать экономический рост;
- социальная мобилизация и создание условий, стимулирующих «самообеспечение» и «самопомощь» среди бедных;
- развитие индивидуальной деятельности среди бедных через расширение института микро-кредитования, кредитных союзов, кредитных кооперативов и подобных учреждений;

- эффективное управление государственными расходами, направляемыми на социальную защиту;
- возрастание роли органов местного самоуправления на всех территориальных уровнях;
- углубление взаимодействия между государственными структурами, органами местного самоуправления, частным сектором и гражданским обществом, направленного на сокращение бедности.

Занятость населения, рынок труда и создание рабочих мест

Основным подходом КОР в этом вопросе было поднятие уровня занятости посредством разработки системы социального партнерства и увеличения эффективности программ занятости. Стратегия занятости населения направлена на решение следующих задач:

- реализация региональных и отраслевых программ по созданию дополнительных рабочих мест;
- профессиональное обучение и переобучение безработных перспективным специальностям с учетом спроса на рынке труда;
- профессиональное обучение и последующее трудоустройство детей-сирот, инвалидов, беженцев, а также создание учебных центров;
- создание временных рабочих мест через организацию оплачиваемых общественных работ;
- развитие и укрепление системы микрокредитования для безработных;
- перераспределение центра тяжести по отчислениям в Фонд содействия занятости с работодателя на работника для создания возможностей развития реального производства;
- улучшение методики определения пособий по безработице в зависимости от объема производимых отчислений в Фонд содействия занятости;
- создание организационно-правовых условий для экспорта свободных трудовых ресурсов страны;
- увеличение гибкости рынка труда с целью адекватного обеспечения трудовыми ресурсами всех регионов страны.

Главную роль в обеспечении занятости населения играет частный сектор, для развития которого необходим максимум благоприятных условий со стороны государства.

Социальная защита населения

Основными проблемами в сфере социальной защиты являются: низкий уровень помощи бедным со стороны государства; несовершенная методология определения потребностей в государственной помощи; существование многочисленных льгот и неоправданных привилегий; слабая правовая база социальной поддержки.

Для повышения эффективности социальной защиты населения необходимо усилить адресность предоставляемых государственных пособий и повысить уровень социальной защиты малоимущих слоев населения.

Усиление адресности предоставляемых государственных пособий будет достигнуто за счет:

- дальнейшего упорядочения действующей системы льгот;
- значительного усовершенствования методики определения нуждаемости в государственной поддержке;
- доработки и внедрения мобильного механизма социальной защиты граждан в условиях повышения тарифов на энергоносители.

Повышение уровня социальной защиты населения будет проводиться посредством:

- увеличения размера государственных пособий для самых нуждающихся;
- совершенствования методики расчета минимальных социальных стандартов;
- создания условий для самостоятельного жизнеобеспечения социально уязвимых слоев населения;
- развития системы социального обслуживания граждан на конкурентной основе.

Будет усилено внимание социальной защите детей-сирот, инвалидов с детства и детей, лишенных родительского ухода; созданы социальные службы на республиканском и региональном уровнях с целью оказания помощи детям из неблагополучных семей, подросткам с психическими расстройствами, детям, имеющим физические недостатки, и другим уязвимым группам детей.

Социальная защита пенсионеров является одним из важных компонентов в предотвращении бедности и уменьшении нуждаемости людей, лишившихся дохода по причине старости, утраты трудоспособности, включая инвалидов с детства, или потери кормильца.

Пенсионная система. Разрыв между размером собираемых страховых взносов на пенсионное обеспечение и объемом необходимых выплат с учетом льгот усложняет финансовое положение пенсионной системы. Для обеспечения финансовой устойчивости пенсионной системы и повышения реального размера пенсий планируется углубить реформирование действующей распределительной пенсионной системы, включая внедрение принципа накопительного финансирования пенсий. Планируются постепенное снижение ставки страховых взносов с нанимателя и увеличение доли, выплачиваемой работником, а также завершение реформирования системы пенсионного страхования, основанного на страховом принципе назначения пенсий. Для обеспечения устойчивости социальной защиты пенсионеров будет увеличен базовый размер пенсий и законодательно закреплён механизм систематической индексации общего размера пенсий и вкладов на личных страховых счетах.

Создание условий для эффективного развития добровольного пенсионного страхования и негосударственных пенсионных фондов позволит вывести систему социальной защиты пенсионеров на новый качественный уровень.

Доступность здравоохранения

В настоящее время услуги системы здравоохранения малодоступны для населения, особенно для социально незащищенных слоев. Принимая во внимание фактор реального ухудшения здоровья людей, реформы системы здравоохранения будут направлены на улучшение здоровья населения и формирование здорового образа жизни.

Это предполагает решение таких важнейших задач, как: обеспечение доступности и качества медицинских услуг; внедрение и укрепление новых методов финансирования здравоохранения, повышение заработной платы медицинским работникам и улучшение условий их труда; укрепление здоровья населения и усиление роли общественного здравоохранения.

Обеспечение доступности и качества медицинских услуг будет достигнуто путем:

- максимального приближения услуг первичной медико-санитарной помощи к населению (группы семейных врачей и центры семейной медицины);
- снижения затрат на неоправданно большую инфраструктуру стационарных медицинских учреждений;

- улучшения физической инфраструктуры медицинских учреждений, оснащённости медицинским оборудованием;
- совершенствования процессов лицензирования и аккредитации медицинских учреждений;
- совершенствования аттестации медицинского персонала;
- дальнейшего развития государственной лекарственной политики, обеспечивающей качество, доступность и рациональное использование лекарственных средств всем населением республики;
- развития и поддержки неправительственных профессиональных медицинских организаций.

Реформа системы финансирования здравоохранения предполагает:

- создание так называемой системы «единого плательщика» (оплата поставщикам медицинских услуг по конечному результату);
- дальнейшее развитие системы обязательного медицинского страхования;
- децентрализацию управления учреждениями здравоохранения.

В рамках направлений *по укреплению здоровья населения и усилению роли общественного здравоохранения* планируется:

- разработка и проведение программ по профилактике преобладающих заболеваний, включая ВИЧ-инфекцию, лечение и реабилитацию людей, страдающих алкогольной и наркотической зависимостью;
- усиление мероприятий по планированию семьи;
- совершенствование программ по охране материнства и детства;
- повышение информированности населения по вопросам охраны и укрепления здоровья;
- интеграция санитарно-эпидемиологической службы с первичной медико-санитарной помощью.

Особое внимание будет уделено развитию и пропаганде физической культуры и спорта и здорового образа жизни. Это потребует активной работы по таким направлениям, как:

- создание прочной системы непрерывного физического воспитания населения, включая развитие детско-юношеского спорта;

- укрепление материально-технической базы учреждений спорта;
- стабильное финансирование спортивной сферы;
- создание благоприятных условий для подготовки спортсменов, выступающих на международном уровне.

Гендерная политика

Будет продолжена и расширена работа по недопущению гендерного неравенства, реализации мер, направленных на обеспечение равноправия женщин, устранение дискриминации при приеме и увольнении их с работы и более активное их участие в работе государственных органов, сохранение и повышение профессионального уровня.

Особое внимание будет уделено поддержке и развитию женских неправительственных организаций, в первую очередь тех, деятельность которых связана с защитой прав женщин, поддержкой детей и инвалидов, оказанием социальных услуг.

Предстоит создать и реализовать механизм гендерной экспертизы разрабатываемых и принимаемых нормативных правовых актов, а также систему индикаторов, отражающих результаты проведения гендерной политики

Обеспечение доступа к образованию, повышение его стандартов и качества

Развитие человеческих ресурсов предполагает обеспечение доступности и качества образования. Интеграция в международное образовательное пространство с использованием новых информационных технологий и компьютеризации учебных заведений станет ключевым направлением реформ. Будут приняты меры по внедрению новых механизмов независимого профессионального контроля качества обучения, а также стимулированию закрепления и усиления кадрового потенциала. Это предполагает решение следующих задач:

Государственное финансирование системы образования будет ориентировано на начальное и среднее образование. Строительство и ремонт школ, а также их модернизация будут иметь первостепенную значимость. Особое внимание государство сосредоточит на поддержке школ, расположенных в селах, малых городах, поселках городского типа и высокогорных и отдаленных зонах; будет укреплена их материально-техническая база. Внедрен механизм подуше-

вого нормативного финансирования общеобразовательной школы в объеме требований образовательного стандарта. Система попечительских советов образовательных организаций обеспечит приток дополнительных ресурсов и укрепит общественный контроль над деятельностью их администрации.

Будет продолжена модернизация базы профессионально-технического образования. Для того, чтобы выпускники этих учебных заведений могли приобретать востребованные рынком специальности, будет установлено деловое сотрудничество с работодателями и службами занятости по гибкому обеспечению квалифицированными рабочими кадрами в соответствии с требованиями рынка труда. Будет улучшена работа, направленная на повышение эффективности реализации инвестиционных проектов в системе профессионального обучения, финансируемых при поддержке международных финансовых организаций.

Особым направлением развития системы профтехобразования станет обучение и трудоустройство молодежи из социально уязвимых слоев населения, включая детей-сирот, инвалидов, беженцев.

В высших учебных заведениях на основе тендерных процедур будет внедрена система государственных закупок услуг образования, которая позволит обеспечить адресность оплачиваемых государственных услуг и экономическую самостоятельность учебных заведений. Начнется внедрение широко используемой в мировой практике системы оплаты обучения наиболее одаренных студентов на основе предоставления государством бюджетной поддержки (в виде грантов и бюджетных ссуд). Инвестиционное финансирование (бюджет развития образования) будет направлено на достижение качественных результатов системы образования на основе инвестиционных конкурсов. Это позволит сформировать современную информационную базу образования и учебных технологий. Вузовская и академическая науки будут интегрированы; использование научного и интеллектуального потенциала в решении приоритетных задач, связанных с устойчивым экономическим ростом и социальным развитием страны, станет одним из значимых направлений реформирования системы образования.

Тема 6. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПО РАЗВИТИЮ ПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА

*Вопрос 1. Анализ современной ситуации
в Кыргызской Республике.*

*Вопрос 2. Разработка государственной политики
по развитию промышленности.*

Вопрос 1. Анализ современной ситуации в Кыргызской Республике

Промышленный комплекс республики находится в тяжелом кризисном состоянии, выход из которого потребует осуществления неординарных комплексных инновационных мер со стороны государства.

Сложность состоит в том, что большинство промышленных фирм испытывают недостаток финансовых ресурсов для:

- пополнения оборотных средств;
- замены изношенного и морально устаревшего оборудования, средств механизации и автоматизации технологических процессов;
- применения ноу-хау, новейших технологий, позволяющих производить высококачественные, с низкими издержками, конкурентоспособные товары и услуги для выгодной реализации на внешнем и внутреннем рынках;
- повышения квалификации, переподготовки и подготовки рабочих, инженерно-технических кадров и менеджеров различного уровня, без чего любое производство эффективно функционировать не может.

Высокие ставки социального налогообложения ограничивают возможность предприятий в решении задач оживления деловой и

прежде всего инвестиционной активности предпринимателей, занимающихся производственной деятельностью. Практически не предоставляется возможность промышленным предприятиям воспользоваться банковскими кредитами, так как процентные ставки велики (за 2004 г. – 25 % годовых), а кредиты краткосрочные. Финансовая политика должна быть пересмотрена в сторону поддержки интересов реального сектора.

На экономическую эффективность работы промышленного комплекса, его конкурентоспособность по выпуску товаров для реализации на внешних товарных рынках серьезно влияют ряд факторов, требующих последовательного проведения структурных преобразований, направленных на рациональное соотношение развития сырьевых и перерабатывающих отраслей. К этим факторам могут быть отнесены:

- ограниченность высокоэффективных сырьевых и материальных ресурсов и значительная зависимость работы промышленности от импорта технологического оборудования, черных и цветных металлов, металлопроката, леса, продуктов химии, пластмассы, сырья для цемента, газа, мазута, нефтепродуктов, химволокна, нитей, искусственных кож, меха, красителей и др.;
- отдаленность от основных хозяйственных центров по доставке в республику сырья, материалов и оборудования, вывозу из республики на внешние товарные рынки готовой продукции, что влечет за собой большие дополнительные транспортные расходы и значительное удорожание продукции.

Поэтому проблемы оздоровления промышленности, выбор наиболее эффективных путей структурных преобразований, сочетание в промышленном комплексе крупных высокоспециализированных предприятий и широкой сети малых и средних предприятий могут быть положительно решены только при использовании высокоэффективного инновационного механизма, основанного на государственном регулировании и рыночном саморегулировании.

Сырьевые ресурсы

Перспективы развития промышленного комплекса в определенной мере находятся в зависимости от сырьевых ресурсов. Сырьевой потенциал республики характеризуется наличием, прежде всего, месторождений металлических и неметаллических полезных ископаемых. В процессе геологоразведочных работ подсчитаны их

запасы. На территории республики выявлены запасы весьма необходимых для промышленного комплекса минерально-сырьевых ресурсов (сурьма, ртуть, золото, редкоземельные элементы, уголь, разнообразные виды нерудного сырья и т.п.).

По разведанным запасам ряда ресурсов Кыргызстан занимает одно из ведущих мест в Центральноазиатском регионе. Топливно-энергетические ресурсы представлены запасами гидроэнергии, угля. Потенциальные гидроэнергоресурсы всех учтенных рек республики оцениваются в 142,5 млрд кВт. ч. возможной годовой выработки электроэнергии. Технически возможные к использованию гидроэнергетические ресурсы по республике составляют 72,9 млрд кВт.ч, а экономически эффективные — 48,0 млрд кВт.ч. В настоящее время гидроэнергетический потенциал используется менее чем на 10 %. Прогнозные запасы угля, разведанные до промышленных категорий, 2,4 млрд т. Из-за сложных горно-геологических и климатических условий, отсутствия специально приспособленных технологий и оборудования освоимость прогнозных запасов угля, находится на уровне 0,02 %. Мощности действующих предприятий небольшие, их технико-экономические показатели низкие.

Имеющиеся в республике запасы руд цветных и редких металлов позволяют сохранить специализацию на производстве ртути, редкоземельных элементов иттриевой группы, олововольфрамовых концентратов, полупроводниковых материалов. В целом имеющиеся промышленные запасы ртути с учетом намечаемого прироста их по известным и новым месторождениям обеспечат работу Хайдарканского комбината.

Подготовлена крупная сырьевая база для развития олово-вольфрамово-ртутной промышленности. По разведанным запасам олова республике принадлежит ведущее место в Центральной Азии.

На территории Кыргызской Республики имеются крупные запасы нерудного сырья. Наиболее распространенными и изученными являются месторождения нерудных материалов (сырье для производства бетона), глин и суглинков (кирпичное сырье), гранита, мрамора (облицовочные материалы), известняков (цементное сырье) и т.д. Степень освоенности нерудных полезных ископаемых составляет по естественным природным камням 0,2 %, по кирпичному сырью — 2,1 %, нерудным материалам — 12,5 %, а строительным известнякам — 0,1 %.

Редкие земли. Запасы их учтены по одному редкоземельно-полиметаллическому месторождению Кутесай-II, которое осваивало в 1958 г. Обеспеченность при ГАО «Актюз» запасами по категории С проектной производительности фабрики составляет 40 лет.

Олово. Сводным балансом запасов олова в республике учтены месторождения (Трудовое и Учкешкон). Для их освоения оловом хватит на 25 лет.

Вольфрам. На балансе находится два месторождения (Кен-и Трудовое).

Висмут. Детально разведано Мироновское месторождение. Кроме висмута в извлекаемых количествах содержится медь, ванадий, золото и серебро.

Медь. В республике предварительно разведаны медно-золотые месторождения Куру-Тегерек, Бозымчак, а также медно-порфировые месторождения Андаш, Талдыбулак и др. Разведанные запасы месторождений Куру-Тегерек и Бозымчак учтены сводным балансом. Они содержат полезные компоненты: медь, золото, молибден, серебро, ниобий.

Железо. Прогнозные запасы оцениваются 13 млрд т.

Золото. Балансом запасов учтено 27 коренных, в том числе 10 россыпных и россыпных месторождений.

Серебро. Балансовые запасы учтенных 12 месторождений составляют 149,6 т категории С и 64,6 т категории С₂.

Гипс. Запасы его учтены по 6 месторождениям. Для их освоения хватит на 200 лет.

Каменная соль. Запасы ее на четырех месторождениях составляют 8186 тыс. т.

Цементное сырье. Запасы его неограниченны: 40000 тыс. т известняка, 12752 тыс. т глиной.

Облицовочный камень. Балансовые запасы по девяти месторождениям составляют 40,5 млн м³.

Керамическое, стекольное и другое сырье. В последнее время в республике разведаны месторождения кварцевых песков, флюорного камня, каолина, волластонита, базальта, инертных наполнителей (керамзиты, аглопориты), глин гончарных, кирпичных и др.

Камнеслаивное сырье. Имеются профессиональные сведения о наличии в недрах республики ювелирно-поделочных камней.

кальцитов, ониксов, родонитов, бериллов, яшм, аметистов, опалов, благородных корундов (рубинов, сапфиров).

В республике имеются прекрасные *подземные питьевые, минеральные термальные воды*.

Уголь. В республике учтены 28 месторождений угля. Подготовлено к освоению 653,44 млн т (52,3 %) балансовых запасов категории А+В+С.

Запасы нефти учитываются по 12 месторождениям. Утвержденные ГКЗ СССР запасы нефти составили 8,2 млн т с извлекаемыми запасами по категориям А+В+С.

Запасы природных горючих газов республики составляют 6,7 млрд м³ категории А+В+ и 1,6 млрд м³ категории С₁С₂.

Довольно мощный минерально-сырьевой комплекс республики был создан благодаря значительному финансированию геологоразведочных работ.

В новых экономических условиях, когда возросли цены на энергоносители, оборудование, материалы и т.д., необходимо определить новые требования (кондиции) промышленности к качеству сырья, произвести пересчет запасов, в первую очередь, на эксплуатируемых месторождениях, например, ртути (Хайдаркан и др.).

С целью вовлечения в эксплуатацию всех месторождений, находящихся на балансе, необходимо произвести их переоценку на основе сопоставления с зарубежными аналогами по природным характеристикам: количеству запасов, качеству, технологическим свойствам руд, инфраструктуре и т.д.

Проведение поисковых работ, доведение их до привлечения прямых иностранных инвестиций должно рассматриваться важнейшим направлением экономической политики страны.

Топливо-энергетический комплекс

Несмотря на то, что республика имеет огромные потенциальные энергоресурсы для развития электроэнергетики, добычи угля, в результате низкого уровня их освоения, значительных потерь при производстве (добыче), передаче (транспортировке) и потреблении электроносителей, экономика, социальная сфера испытывают большой дефицит в энергоносителях (порядка 50 % энергоресурсов завозят из других государств), а топливо-энергетический баланс является напряженным. Это отрицательно влияет на эффек-

тивность функционирования комплекса, конкурентоспособность его продукции на внешних рынках.

Энергетический рынок в Центральной Азии и Казахстане еще не сформировался. Нет стабильного спроса и предложения на различные виды энергетических ресурсов, непредсказуемо меняются цены, тарифы на перевозку топлива. Это несколько усложняет формирование эффективной структуры топливно-энергетического баланса, определение приоритетного развития отраслей в энергетическом комплексе.

При разработке предложений по развитию топливно-энергетического комплекса на период до 2010 г. предусматривалось приоритетное развитие гидроэнергетики, повышение ее роли в энергообеспечении. При этом важная роль отводилась рациональному использованию созданных энергетических мощностей, развитию большой и малой энергетики, реконструкции, строительству линий электропередач и трансформаторных подстанций, использованию нетрадиционных источников энергии (солнечной, ветровой, термальных вод и др.), а также осуществлению мер по энергосбережению (потери сейчас оцениваются в 40–50 %).

Необходимо подготовить экономическое обоснование на вовлечение в обработку крупных угольных месторождений на севере республики (Кавакское), а также дальнейшее проведение разведочных работ на нефть. Осуществление комплексных мер по электростанции (согласно Концепции энергетической политики Кыргызской Республики и соответствующей Программы развития энергетики) позволит:

- ослабить энергетическую зависимость республики за счет увеличения производства электроэнергии и добычи угля, замещения и сокращения потребления импортируемых видов топлива;
- снизить энергоемкость валового внутреннего продукта за счет применения новейших инновационных технологий, оборудования и приборов во всех секторах экономики, а также проведения структурных преобразований;
- обеспечить устойчивое и эффективное топливо-энергоснабжение всех отраслей экономики;
- расширить электроснабжение коммунально-бытовой и производственной сфер.

Реализация долгосрочного энергетического прогноза потребует разработки соответствующего высокоэффективного стимулирующего механизма по привлечению инвесторов.

Тарифы должны устанавливаться такие, которые позволили бы энергосистеме обеспечить свою финансовую жизнеспособность, показателем которой является их способность финансировать свое расширение, частично за счет своих собственных ресурсов и частично за счет кредитов, обладая возможностью погашать задолженность в условиях рыночной конкуренции.

Полупроводниковый и радиоэлектронный комплекс

Основными направлениями формирования производственного комплекса по выпуску полупроводниковых материалов и изделий из них являются:

- I. Полупроводниковые материалы (сырьевой сектор);
 - производство поликристаллического кремния, кварцевых тиглей, трихлосилана (г. Таш-Кумыр);
 - производство монокристаллического кремния (ГАО «КХМЗ», п. Орловка):
 - а) электронного качества;
 - с) солнечного качества.
- II. Изделия из полупроводниковых материалов:
 - для микроэлектроники:
 - а) пластины шлифованные и полированные из монокристаллического кремния (ГАО «КХМЗ»);
 - б) эпитаксиальные кремниевые структуры (однослойные и со скрытыми слоями (ГАО «КХМЗ»);
 - в) интегральные схемы (ГАО «КХМЗ» и новые дочерние предприятия);
 - для электротехники:
 - пластины монокристаллического кремния, предназначенные для производства:
 - а) солнечных батарей автономного питания бытовой радиоэлектронной аппаратуры (ГАО «КХМЗ»);
 - б) силовых преобразователей тока, силовых вентилях (переходов) (Каджи-Сайский ЭТЗ и Кеминский ЭТЗ).
- III. Радио- и электротехнические изделия – телевизоры, радиоприемники, видеоманитоны, компьютеры, часы, силовые и солнечные преобразователи тока и др.

Этот комплекс должен функционировать в рамках прямых устойчивых кооперированных связей.

Горно-металлургический комплекс

На базе разведанных месторождений создан горно-металлургический комплекс. Здесь необходимо восполнять предполагаемый спад производства.

Машиностроительный комплекс

Приоритетным направлением развития машиностроительного комплекса является производство изделий радиоэлектронной и электротехнических отраслей промышленности с использованием полупроводниковых материалов, полученных на базе собственных минерально-сырьевых ресурсов.

Решение поставленной задачи в приоритетных отраслях можно разделить на два этапа.

На первом этапе необходимо стабилизировать финансовое состояние и функционирование всех существующих предприятий электротехнической и электронной промышленности, улучшить экономические и правовые основы их реконструкции и развития, заложить основы микроэлектронной промышленности.

На втором этапе необходимо добиться устойчивого роста промышленной продукции, в том числе ориентированной на экспорт, полноценного функционирования микроэлектронной промышленности, освоения и выпуска электронной аппаратуры на основе собственной электронной базы. Экспорт продукции в основном должен быть рассчитан на страны СНГ.

В целях сокращения импорта машин и оборудования и обеспечения развития приоритетных отраслей промышленности необходимы:

- организация выпуска оборудования, измерительных приборов для топливно-энергетического комплекса и для проведения энергосбережения – трансформаторные подстанции, электротехническое оборудование, контрольно-измерительные приборы;
- освоение и организация производства средств малой механизации для фермерских и крестьянских хозяйств;
- изготовление машин и оборудования для переработки сельскохозяйственных продуктов (Бишкекский машиностроительный завод);

- производство приборов и оборудования для непромышленной сферы, т.е. для здравоохранения, бытовых услуг, туризма, курортно-оздоровительного лечения и др.

Таким образом, в развитии машиностроения важную роль играет освоение новых видов продукции и повышение качества выпускаемой продукции.

Машиностроение республики представлено крупными специализированными предприятиями, ряд которых имеет еще значительный кадровый и производственный потенциал для выпуска более сложной и трудоемкой продукции с поставкой в страны СНГ и на мировой рынок.

Проведение структурных преобразований позволит предотвратить спад производства и добиться реального подъема деловой активности.

Развитие машиностроительного комплекса будет проходить наиболее успешно при:

- оказании селективной государственной поддержки предпринимателям;
- привлечении стратегического инвестора;
- разработке действующих механизмов по эффективности двусторонних и многосторонних межправительственных соглашений в рамках СНГ;
- создании финансово-промышленных групп и межнациональных корпораций с обеспечением правовых норм;
- согласованной в рамках экономических союзов налоговой, валютной, ценовой, таможенной политики.

Комплекс по производству промышленных товаров

Легкая промышленность является приоритетным направлением в хозяйственном потенциале республики, так как обеспечивает высокую занятость населения, имеет широкие возможности для экспорта в ближнее и дальнее зарубежье, является высокоэффективной и быстро окупаемой отраслью.

Достижение прогнозируемых показателей, формирование и развитие конкурентоспособных комплексов легкой промышленности должно осуществляться в следующих направлениях:

- сохранение из действующих крупных специализированных предприятий наиболее конкурентоспособных и преимущественно экспортоориентированных;

- создание широкого комплекса малых предприятий, ориентированных на выпуск товаров различного ассортимента для внутреннего потребительского рынка;
- создание условий для заинтересованности поставщиков сырья (хлопка, шерсти, кожсырья) в сдаче его крупным перерабатывающим предприятиям за счет установления цен, удовлетворяющих требованиям этих поставщиков на основе долгосрочных, взаимовыгодных договоров контрактов;
- на правительственном уровне ежегодно необходимо решение проблемы государственной поддержки целевого кредитования сезонных закупок шерсти, хлопка, коконов и шкур отечественного производства;
- техническое перевооружение предприятий всех комплексов легкой промышленности, отвечающее международным требованиям и требованиям к экспортной продукции;
- целевые закупки отдельных видов инновационного технологического оборудования по конкретным проектам, дающим быструю отдачу;
- внедрение новых и совершенствование существующих технологий переработки сырья. В настоящее время продолжается работа по совершенствованию технологии переработки шерсти и доведению ее качества до уровня мировых требований;
- установление государственной монополии на вывоз отдельных видов местного сырья (хлопковолокна, шерсти мытой и кожсырья) с целью переработки его на фирмах легкой промышленности страны.

Вопрос 2. Разработка государственной политики по развитию промышленности

Деградация природной среды и постепенное разрушение механизма ее естественной регуляции, происходящие в результате длительного нерегулируемого антропогенного воздействия, подрывают основы физического существования, экономического благополучия и воспроизводства самих людей, что привело к коренному пересмотру стратегии взаимодействия общества с окружающей средой, к осознанной потребности формирования экологической политики как системной общественной деятельности, направленной на регулирование экологических процессов.

Достичь устойчивого природопользования возможно лишь при разумном использовании возобновляемых и рациональном использовании невозобновляемых природных ресурсов.

Природные ресурсы Кыргызской Республики (земельные, водные, лесные, биологические, а также климатические) вносят существенный вклад в сохранение стратегической безопасности страны, позволяют обеспечить потребности экономики, в т.ч. поддерживать высокий уровень экспорта сырьевой продукции. Состояние природно-ресурсного потенциала страны, охрана и восстановление его сегодня в Кыргызстане определяют темпы экономического роста и благосостояние граждан. Природно-ресурсный потенциал нашей страны превышает потенциал США в 2–2,5 раза, Германии – в 6, Японии – в 18–20 раз. Однако использование природных ресурсов в нашей стране характеризуется слабой эффективностью из-за отсутствия долгосрочной продуманной концепции и должного контроля со стороны государства, имеет негативные экологические последствия ввиду сырьевой ориентации экономики: истощение природных ресурсов в результате интенсивного развития добывающей промышленности при крайне неудовлетворительном развитии обрабатывающей отрасли, нарушение водного баланса, деградация почв, сокращение биологического разнообразия, исчезновение лесов.

Снижение загрязнения окружающей среды выбросами, сбросами и отходами, а также опережающее снижение энергоемкости и материалоемкости продукции и услуг по сравнению с ростом их производства невозможно без стимулирования и внедрения ресурсосберегающих и безотходных технологий в промышленности, использования вторичных ресурсов, в том числе переработки накопившихся отходов.

Результаты исследований, проведенных Массачусетским технологическим институтом, по словам его президента Пола Грея, доказывают, что с внедрением современных технологий эффективность использования природных ресурсов повышается в 4 раза. Одним словом, можно жить в 2 раза лучше, потребляя в 2 раза меньший объем природных ресурсов¹. Это направление стало приоритетным в экологической политике США.

¹ Far Eastern Economic Review. P. 121.

Государство стремится стабилизировать экологическую ситуацию, т.е. сохранить ресурсоемкую и экологически опасную организацию хозяйства за счет усиления эксплуатации невозобновимых энергетических ресурсов.

Экологические проблемы – это не проблемы окружающей среды, а проблемы общественные: и по своему генезису, и по своим последствиям. Общество породило риски, оно и должно придумать, как ими управлять. Главным условием обеспечения экологически безопасного развития является признание приоритетности интересов охраны окружающей среды при осуществлении экономической модернизации.

Политика государства по сохранению и восстановлению природной среды нацелена в первую очередь на сохранение и восстановление биологического и ландшафтного разнообразия, достаточного для поддержания способности природных систем к саморегуляции и компенсации последствий антропогенной деятельности. Однако она не является для государства приоритетным направлением на сегодняшний день.

Механизмы и методы реализации экологической политики. Осуществление государственной экологической политики требует создания системы государственного управления охраной окружающей среды и природопользованием, разработку планов действий на центральном, региональном и отраслевом уровнях, а также разработку и реализацию мер государственного регулирования. В условиях развития рыночно-ориентированной экономики государство сочетает административные и экономические методы реализации экологической политики.

К административным методам относится: введение стандартов и нормативов на качество продукции и параметров окружающей среды, применение экологической экспертизы производственных проектов, экологическая паспортизация хозяйственных объектов, экологический аудит.

Административные методы применяются в нашей стране параллельно с системой экономического регулирования экологических отношений.

Экономические методы в отличие от административных призваны воздействовать на сферу экономических интересов природопользователей – юридических и физических лиц.

Традиционно к числу экономических методов относятся: плата за природопользование, за загрязнение окружающей среды и другие негативные воздействия на природу; налоги и налоговые льготы; компенсация имущественного ущерба; денежные штрафы и иные материальные санкции за экологические правонарушения; страхование экологического риска.

Экономические методы, затрагивая сферу имущественных интересов природопользователей, как бы приводят их к пониманию экономической выгоды и невыгоды определенных вариантов поведения, создавая таким путем заинтересованность в соблюдении экологических требований.

Применение экономических методов экологической политики, как и административных, должно быть закреплено в законодательстве, нормативах и других правовых актах. Поэтому эффективное осуществление национальной экологической политики в значительной степени зависит от регуливающей роли правового механизма. В новой политической системе Кыргызской Республики роль правового регулирования экологических отношений не просто возрастает, а становится приоритетной. В условиях увеличения частной собственности и уменьшения собственности государства резко снижаются возможности государства влиять на происходящие в стране процессы, регулировать их, поскольку появляются иные регулирующие механизмы. Право же остается в руках государства.

Государственная экологическая политика Кыргызской Республики находится в стадии формирования. Она не является пока систематической, долгосрочной и эффективной. Основная причина такого положения заключается в том, что она является далеко не приоритетным направлением государственной политики Кыргызской Республики и финансируется по остаточному принципу. Кроме того, низкий уровень благосостояния основной массы населения Кыргызской Республики препятствует осознанию обществом важности решения экологических проблем и соответственно проявлению заинтересованной активности.

«Золотой пояс Тянь-Шаня»¹

Кыргызстан располагает богатыми месторождениями полезных ископаемых для промышленного освоения. В основном они были открыты до обретения республикой государственной самостоятельности. Угольные месторождения считались «кочегаркой» Средней Азии, урановые в 40–50-х годах прошлого столетия сыграли заметную роль в создании бывшим союзным государством мощной атомной промышленности, а активы уникальных золоторудных месторождений в настоящее время оборачиваются на фондовых биржах мира под названием «Золотой пояс Тянь-Шаня». Высокий потенциал промышленного освоения разведанных запасов олова, меди, серебра, вольфрама, волластонита, ртути, свинца и глинозема ждет своего часа. Неисчерпаемыми можно назвать запасы нерудных строительных материалов и подземных минеральных вод.

Отрегулированная государственная система освоения полезных ископаемых позволила бы нашей стране достичь экономической независимости и поднять инвестиционную привлекательность. Пока же имеющиеся месторождения полезных ископаемых не приносят стране ожидаемой пользы. По данным Государственной налоговой службы, за 11 лет (2000–2010 гг.) за разработку всех месторождений полезных ископаемых недропользователи (без проекта «Кумтор») перечислили в бюджет страны в виде налогов и платежей всего 5,053 млрд сомов.

Руководство Госагентства по геологии и минеральным ресурсам без должного экономического обоснования выдавало лицензии на право пользования недрами всем желающим практически бесплатно и с повсеместными нарушениями существующего порядка. Воспользовавшись бесконтрольностью, агентство раскрыло перед частными структурами все государственные секреты, а это – результаты геологических исследований страны в течение полувека! По оценкам специалистов, они должны были оцениваться сотнями миллионов долларов США. В современном мире такие действия считаются преступными, подрывающими экономическую безопасность страны.

¹ Материалы правительственной комиссии // Слово Кыргызстана, от 4 февраля 2011 г.

Более того, оформление права на недропользование осуществлялось вопреки порядкам, предусмотренным в государственном положении о лицензировании недропользования, в Законе «О недрах» и других законодательных актах. Так, к началу работы правительственной комиссии действовало более 900 выданных лицензий, из них на поиск и разведку – 380 и на разработку месторождений – 550. Практически были разбазарены все ранее предварительно разведанные и детально разведанные месторождения полезных ископаемых. Среди более чем 900 лицензиатов нет ни одной структуры, которая имела бы положительный опыт в области горных работ. Из-за этого ни одно значимое месторождение полезных ископаемых за последние 19 лет не было введено в эксплуатацию.

Надо ли говорить, что состояние дел с лицензированием и использованием месторождений золота и цветных металлов в нашей стране требует отдельного разговора просто потому, что и злоупотребления допускаются массово. Сейчас в этой области числятся 258 лицензий, в том числе 225 – на поиск и разведку и 33 – на разработку. Такое количество лицензий способствовало созданию в отрасли атмосферы бесконтрольности и вседозволенности. Доподлинно установлено, что лицензии выдавались не для организации производства или пополнения государственных запасов, а для спекуляции разрешениями.

Частные компании на фондовых биржах до сих пор успешно торговали перспективными золотоносными участками Кыргызстана как активами. Понятно, что от реализации таких акций собственник недр – государство не получает ровным счетом ничего.

Для этой спекулятивной, по сути, деятельности за рубежом зарегистрированы десятки фирм и компаний, которые имеют свои представительства в Кыргызстане. К настоящему времени основная часть первоначально полученных лицензий на месторождения золота не предварялась проведением необходимого в таких случаях конкурса.

Госагентство по геологии, а ныне Министерство природных ресурсов выдавало разрешительные документы по коррупционной схеме, не определя экономической выгоды для страны и не учитывая потенциальных возможностей лицензиата.

Как правило, составляются безответственные лицензионные соглашения, они не позволяют установить государственный конт-

роль за действиями лицензиата и обеспечить его ответственность перед государственным органом. Один из предыдущих министров данного ведомства К. Курманалиев так прямо и заявлял, что государство не должно вмешиваться в разработку месторождений полезных ископаемых.

Государственный орган так и не смог запретить повсеместную спекуляцию лицензиями и передачу прав на пользование недрами путем продажи учредительной доли предприятия, владеющего лицензией. Не поставило заслон перед удерживающими годами лицензии на перспективные месторождения без проведения работы и привлечения инвестиций. В результате в течение 15–19 лет не вовлеченными в экономику страны остаются известные рудные запасы золота Джеруя, Андаша, Талдыбулака Левобережного, Куру-Тегерека, Терека, Иштамберди и многих других, хотя они находятся вблизи от транспортных путей, удобны для освоения и могли бы принести стране огромную выгоду.

Выдав лицензии сроком на 10–20 лет на ряд месторождений, государственный орган не добился заключения с ними генеральных соглашений (контрактов), в которых можно было зафиксировать обязательства и определить долю страны в получаемых доходах. Государственный орган только за 1 год выдал 232 лицензии на разработку и геологическое изучение месторождений. Не изучены инвестиционные программы на разработку месторождений золота, как это предусмотрено в государственном положении о лицензировании недропользования, и вопросы выдачи лицензий решаются путем закрытых переговоров с будущими инвесторами. Иными словами, практически все лицензии на золотоносные участки выданы с грубейшими нарушениями государственных норм.

Количество лицензий недропользования по угольным месторождениям с 2005 по 2010 г. составило 228, из которых аннулировано 142, или 62 %. Число действующих лицензий с учетом 28, выданных ранее 2005 г., составляет 114, из них на разработку – 93 лицензии и на разведку – 21. Наибольшее количество как выданных, так и аннулированных лицензий приходится на южный регион – 87 и 120, на северный – 17 и 18 соответственно.

Изучив порядок лицензирования, правительственная комиссия пришла к выводу, что государственный орган большую часть из них выдавал с нарушением существующего порядка. Здесь практи-

чески исключили государственный контроль за выполнением условий лицензионных соглашений. Это позволяет недобросовестным недропользователям уклоняться от исполнения своих финансовых и производственных обязательств.

По северному региону республики угольные месторождения, расположенные в Нарынской и Иссык-Кульской областях, обладают достаточными запасами для удовлетворения потребностей населения в твердом топливе. Но именно в этом регионе отмечается преобладание на внутреннем рынке казахстанского угля. Лицензионные соглашения, заключенные с ОсОО «Сардар», ОсОО «Беш-Сары», ОсОО «Ак-Жолкомур», ОсОО «Разрез Бусурманкул» и еще 10 частными структурами по разработке месторождений Турук, Кара-Кече, Мин-Куш и Жыргалан, в течение длительного времени в полном объеме не выполняются. Лицензиаты попросту не располагают необходимыми финансовыми средствами, горношахтным и горнокарьерным оборудованием для эффективного освоения указанных месторождений.

Угольные месторождения разделены на множество мелких участков для привлечения максимально большего количества недропользователей, что является грубейшим нарушением технологических требований к горным выработкам. При этом объем добычи угля на них не составляет даже 10 процентов (!), зафиксированных в лицензионном соглашении показателей. Отношения недропользователей с государством не определены ни генеральным соглашением, ни экономическим контрактом, ни другими регулирующими документами. Из-за отсутствия контроля со стороны госоргана добыча угля ведется без разработки и утверждения технического проекта на осуществление горных выработок.

Такая «система» лицензирования привела к тому, что известные всей Центральной Азии угольные месторождения Таш-Кумыр, Сулюкта, Кызыл-Кия, Кок-Янгак и другие на юге страны просто распылены между более чем 30 частными структурами. Ни одна из них за это время не предложила действенную инвестиционную программу освоения месторождений. От кыргызского угля оказались отрезанными тепловые электростанции Узбекистана и Казахстана, расположенные в Ферганской долине, равно как и население. Но главное, госорганы не проявляют заинтересованности в передаче указанных крупных угольных месторождений в руки само-

стоятельных профильных иностранных компании, которые могут предложить реальные инвестиционные проекты.

По убеждению членов правительственной комиссии, надо приостановить действие неработающих лицензий. Каждый угольный разрез должен найти эффективного инвестора, который обеспечит добычу угля в нужном для страны объеме в соответствии с современными техническими, экологическими и экономическими нормами и требованиями. Государство само может без больших капитальных вложений обеспечить добычу угля до 1 млн тонн и удовлетворить внутренние потребности, включая тепловые электростанции. Надо аннулировать лицензии, выданные на разработку угольных месторождений по мотивам невыполнения условий лицензионного соглашения. В том числе по Нарынской области – 4, Баткенской – 5, Ошской – 7.

Не меньшего внимания власти требует и система лицензирования нефтегазовых месторождений страны. На руках у недропользователей находятся 38 лицензий на проведение геологоразведочных работ и 14 – с целью разработки разведанных запасов. Чтобы получить лицензии, они, в большинстве случаев, представляли любые фиктивные документы о финансовых возможностях, а иные зарегистрировались только накануне получения лицензий.

Для получения права на геологическое изучение Сакалдинской площади неизвестное ОсОО «Среднеазиатская нефтяная компания» представило справку от якобы бишкекского филиала Национального банка Пакистана. На основе этой же справки оно оформило лицензию на другую – Южно-Каранскую площадь. Лицензия на геологическое изучение Западно-Суусамырской площади выдана ОсОО «Газпромразработка» с уставным капиталом общества в 100 (сто) сомов, которому другая структура – ОсОО «Газпромдобыча» дает письменное заверение об инвестировании объекта в 500 тыс. долларов США. На деле учредителем обеих структур является одно и то же лицо, и эти лицензиаты с 2008 г. никакой работы на объекте не проводят. Путем таких же махинаций получены лицензии для ОсОО «Нефтегазовая корпорация ККРС», ОсОО «Кыргыз ойл эксплорейшн компани», китайского ОсОО «Ди Шинь» и других. А ОсОО «Текстоник» имеет 7 лицензий на геологическое изучение обширных площадей, но ни на одной нужные объемы работ не проводит.

При таком подходе государства к выдаче разрешений понятно, что нужных инвесторов для развития нефтегазовой отрасли не найти.

По состоянию на 1 января 2010 года выданы лицензии на урановые и редкоземельные месторождения по 29 площадям. Из них на поисковую работу – 21; 6 – на разведочные работы и 2 – разработку месторождений. 3 лицензии на геологическое изучение Кызылбулакской, Кызылпульской и Майлисуйской площадей общим размером 300 тыс. га выданы ОсОО «U Energy», зарегистрированному в Бишкеке в июле 2009 года.

Лицензия на геологическое изучение Восточно-Жетимской площади, расположенной в Иссык-Кульской и Нарынской областях, выдана ЗАО «Международная горная компания Инвит». Ряд лицензий на геологоразведку урана получили ЗАО «Ресурс ИМС», ОсОО «Линии права Центральной Азии», ОсОО «Инсан Групп Ко ЛТД» и другие. Все эти недропользователи не несут никакой ответственности по срокам и объемам проводимой работы и практически не отчитываются перед лицензиаром. Несмотря на это, они продолжают удерживать полученные в свое время лицензии и не теряют, видимо, надежды найти партнера. Единственная представляющая интерес из них – это лицензия на разработку «хвостов» ГМЗ ОАО «Карабалтинский горнорудный комбинат», выданная ОсОО «Центральноазиатская горнорудная компания». В течение двух лет ею определены запасы урана в данных хвостовых хозяйствах в 3426 т и молибдена – 11019 т, что и было принято к сведению лицензиаром. Данный проект представляет новую технологию в мировой практике и при качественном исполнении может улучшить экологическую обстановку и дать определенную выгоду Кыргызстану.

Тем не менее, выдача лицензий на разведку урана в Кыргызстане осуществляется без определения государственной целесообразности и необходимости. Нет никакого учета перспективы развития экономики, которая предусматривала бы разработку урановых месторождений, в первую очередь для реализации программы реабилитации и рекультивации более чем 30 крупных урановых хвостохранилищ, оставленных на нашей территории в советский период. Кыргызстан ведет переговоры с МАГАТЭ по этому поводу, но для этого республика не должна возобновлять добычу урана. Кроме того, предприятия, занимающиеся геологическим изучением урановых месторождений, часто меняют учредителей и в итоге

становятся иностранными частными структурами без участия кыргызской стороны.

На разработку пресной воды выдано 119 лицензий.

Вся система выдачи лицензий и практика пользования недрами в этой отрасли не только не отвечают законодательству, но просто пущены на самотек. Грубейшие нарушения допускаются не только субъектами предпринимательства, но и государственным органом-лицензиаром. Невыполнение госорганами своих функциональных обязанностей в части осуществления контрольно-надзорных функций и несогласованные между собой действия создают условия для хищений государственных запасов. Отсутствие надлежащего учета земельных участков, подлежащих отводу под нерудные материалы, и слабая налоговая дисциплина, накапливаясь годами, создали большие проблемы.

Большая часть недропользователей уклоняется от уплаты положенных налогов и платежей, подает фиктивные сведения о своих доходах и об объемах добычи нерудных материалов. Характерным примером такого поведения является работа ОсОО «ЭСК ЛТД», имеющего лицензии на разработку и геологическое изучение шести месторождений известняка, гипса, кварцевого песка и мрамора. Разрабатываемое им Куvasайское месторождение известняка в Ноокатском районе обеспечивает сырьем Куvasайский цементный завод в Узбекистане, и предприятие от этого имеет большие доходы. Однако недропользователь вносит в бюджет страны мизерные налоги и платежи, представляя всевозможные фиктивные сведения для фискальных органов. Госорган же, вопреки здравому смыслу и нарушая технологический принцип, выдает лицензии разным структурам, разбив единое месторождение сырья на несколько участков, например, с целью наделения таких структур, как ОсОО «Зенит», ОсОО «Евробетон» и ОсОО «Бель-Саз», правом на пользование ценным известковым сырьем. Месторождение Карагайлыбулак в Кеминском районе госорган разбивает на 4 участка и принимает решение отозвать лицензию у АО «Ак-Таш», которое разрабатывало это месторождение более 15 лет. В результате этого Джель-Арыкский известковый завод, которым владеет АО «Ак-Таш», выпускавший в свое время до 60 тыс. тонн продукции, прекращает выпуск извести. Вслед за этим останавливается программа технической модернизации известкового завода, предусмотренная совместно с иностранной компанией.

По данным правительственной комиссии, примеры злоупотреблений относятся к большинству эксплуатируемых в настоящее время месторождений нерудных материалов. При большом потенциале нерудное сырье стало лишь сферой извлечения личной прибыли лицами от незаконных действий. Из-за отсутствия контроля недропользователь безнаказанно может осуществлять любые противозаконные действия. По мнению комиссии, необходимо в срочном порядке приостановить действие 74 лицензий в области нерудных материалов.

К каким же основным выводам пришла правительственная комиссия после тщательного и всестороннего изучения состояния дел с недрами страны? Выводы таковы: чтобы исправить положение дел в области недропользования и создать отрегулированную государственную систему, надо приостановить выдачу всех лицензий на право пользования недрами, в том числе на поиск, разведку и эксплуатацию месторождений. Следует аннулировать в установленном законодательством порядке лицензии, выданные с нарушением законодательства, в области недропользования, а также лицензии, по которым нарушаются условия соглашения, или выполнение работ производится с нарушением существующих порядков и правил.

Соответствующие службы страны должны восстановить все функции государственного контроля за эксплуатацией месторождений полезных ископаемых, совместно с фискальными органами проверить и определить налогооблагаемую базу всех структур, разрабатывающих недра, согласно Налоговому кодексу. Впредь вопросы использования месторождений поставить в прямую зависимость от правильно уплачиваемых в бюджет страны платежей. Как это, собственно, и делается во всех цивилизованных странах.

Необходимо кардинально пересмотреть систему предоставления прав на недропользование, сделав ее максимально прозрачной и антикоррупционной. Лицензии должны быть выданы только состоятельным профильным фирмам и компаниям, способным осуществить конкретную инвестиционную программу и задействовать заявленное месторождение в строго оговоренные сроки. Установить порядок, при котором после завершения геологоразведки месторождения и постановки его запасов на государственный баланс Кыргызстана госорган и недропользователь подпишут соглашение, регламентирующее порядок освоения месторождения. После это-

го в установленные сроки разрабатывается технический проект с проведением государственной экспертизы, которая утверждается уполномоченным правительством органом. Разработка месторождения полезных ископаемых без утвержденного технического проекта недопустима.

При нынешней реорганизации структур государственного органа невозможно изменить ситуацию в отрасли, и поэтому она подлежит полному реформированию. Подбор кадров аппарат госоргана, особенно должностных лиц, необходимо осуществлять только на основе профессиональной пригодности людей и готовности обеспечить эффективную работу данного ведомства.

Систему государственного управления недропользованием следует утвердить, исходя из необходимости разделения государственных функций надзора, регулирования и контроля за эксплуатацией месторождений полезных ископаемых.

В целях создания отрегулированной системы недропользования в стране необходимо использовать опыт Казахстана и Российской Федерации.

Необходимо разработать и утвердить модельный контракт на проведение операций по недропользованию в Кыргызской Республике для руководства при заключении соглашений с недропользователями.

Необходимо разработать и утвердить единые правила охраны недр при разработке месторождений твердых полезных ископаемых, нефти, газа, подземных вод в Кыргызстане.

С учетом требований Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» переработать и ввести в действие пакет законопроектов, глубоко реформирующих сферу недропользования, трансформируя разработку месторождений полезных ископаемых в экономические активы государства. В том числе Законы Кыргызской Республики «О недрах», «О концессии на пользование недрами», «О горной концессии», «О соглашениях о разделе продукции», «О соглашениях о разделе продукции при недропользовании», «О внесении изменений и дополнений в Земельный кодекс Кыргызской Республики», «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Кыргызской Республики», «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О лицензировании», «Об использовании и охране недр» и другие законопроекты.

Тема 7.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Вопрос 1. Анализ современной ситуации в сфере межэтнических отношений в Кыргызской Республике.

Вопрос 2. Разработка государственной национальной политики в области межэтнических отношений в Кыргызской Республике.

Вопрос 1. Анализ современной ситуации в сфере межэтнических отношений в Кыргызской Республике

В настоящее время в Кыргызстане происходят значительные политические изменения, которые, безусловно, касаются и этнической сферы республики. Очевидно, что уровень стабильности межэтнических отношений несколько снизился, в первую очередь, из-за того, что возросла неопределенность ситуации в области разработки государственной политики в этой сфере. Другим тревожным и непривычным для страны обстоятельством является то, что на политической арене активизировались силы, готовые разыгрывать этническую карту в своих интересах. Как правило, эти силы готовы пренебречь уровнем безопасности и интересами других субъектов ради сиюминутной политической выгоды.

Следует отметить, что за последние годы существенно изменилось соотношение числа проживающих в Кыргызстане народов: доля кыргызского населения в этнической структуре существенно увеличилась, численность представителей других этнических групп заметно сократилась. По данным переписи, население составляет 5 431 000 человек (2009 г.). Этнический состав населения: русские (12,5 %), дунгане (1,1 %), украинцы (1 %), уйгуры (1 %), другие национальности (5,7 %) (2008 г., данные носят оценочный

характер). Национальный состав продолжает двигаться в сторону доминирования кыргызов, которые составляют 70 % против 64 % в 1999 г. Увеличился процент узбеков – 14,3 против 13,8 %¹. Почти в пять раз сократилась численность немцев, в шесть раз – евреев. Увеличивается число районов, имеющих моноэтническое население. Наряду с этим происходит возрождение национальной идентичности кыргызов, которое выражается в упрочении государственности, восстановлении утраченных традиций и расширении влияния кыргызского языка, провозглашенного в качестве государственного.

В то же время Кыргызстан не превратился в моноэтническую страну, а продолжает оставаться поликультурным государством, народ которого образует многонациональное сообщество при доминирующей роли кыргызского этноса. Очевидно, что для современной ситуации очень важно, чтобы процесс возрождения и укрепления этнокультурной идентичности кыргызов не вступил в противоречие с другим, чрезвычайно значимым для страны процессом формирования единой нации – народа Кыргызстана или кыргызстанцев.

В плоскость этнической политики сегодня попадают не только меж-, но и внутриэтнические конфликты. При этом стабильность ситуации, снижение уровня напряженности и сохранение безопасности зависит от уровня ответственности как всех политических субъектов, так и большинства представителей гражданского общества. Следует отметить, что опыт позитивного преодоления потенциально опасных ситуаций высокой напряженности сегодня значительно превышает случаи реальной эскалации и разрастания конфликтов, возникающих на этнической или субэтнической почве. Многие политики и активисты гражданского сектора с горечью отмечали в произошедшем негативные моменты, но в то же время очень мало внимания в эти дни уделялось проявлениям реальной солидарности и активной самоорганизации населения, которая не позволила событиям развиваться по наихудшему сценарию.

Сегодня с уверенностью можно говорить о том, что в стране накоплен уникальный опыт не только практики межэтнического взаимодействия, но и концептуального осмысления этнических

¹ Источник: Национальный статистический комитет. 3 марта 2009 г.

процессов. В академических, аналитических и управленческих кругах происходили активные дискуссии, посвященные проблемам национального строительства Кыргызской Республики, разработки этнической политики. В ходе этих дискуссий выявлено, что опыт, накопленный сегодня как европейскими демократиями, так и восточными странами, не может быть полностью перенесен в нашу республику.

Однако с учетом сложившейся сегодня ситуации в стране Кыргызстан больше чем когда-либо нуждается в определении четкого политического курса в сфере управления межэтническими отношениями. Политика простого реагирования на события, которая практиковалась в республике в предыдущие годы, связана с высоким риском обострения ситуации в этнической сфере. В настоящий момент страна нуждается в политике, которая, с точки зрения обеспечения безопасности, была бы направлена на прогнозирование и своевременное предотвращение напряженности в межэтнических отношениях. С другой точки зрения развития страны, этническая сфера обладает огромным потенциалом, который до сих пор используется явно недостаточно.

Можно выделить *три основных вектора развития нации*, сложившихся сегодня в рамках современных моделей общественно-государственного устройства.

Первый (самый старый) вектор – построение национального государства на базе существования одной ведущей государственно-образующей нации (как это было, например, во Франции). Такой модели нации-государства соответствует тип этнической политики, который можно охарактеризовать, как преимущественно ассимиляционный. Безусловно, этот путь, актуальный в 18 и даже в 19 веке, хотя использовать его при построении нации сегодня сложно. Однако некоторые из вновь образовавшихся независимых государств пытаются воспроизвести подобную (или близкую к ней) модель реализации этнической политики. К таким странам можно отнести Эстонию, Латвию, отчасти Украину. В правовой сфере межэтнические отношения в рамках этой модели оформляются через защиту прав и культурных свобод этнических и языковых меньшинств.

В демократической традиции построение национального государства на основе ассимиляционной модели требует разворачивания компенсационной политики через закрепление и реализацию

прав различных меньшинств. И хотя Кыргызстан присоединился ко всем рамочным документам ОБСЕ и ООН, разработанного национального законодательства по этому вопросу не существует. Тем более, что кыргызский этнос, который имеет статус большинства, сегодня сталкивается с проблемами в области развития языка и культуры в неменьшей степени, чем другие этнические группы. Таким образом, традиционно сформированная в подобной схеме языковая политика не решит проблем, стоящих перед кыргызами, узбеками, русскими и другими этническими группами, проживающими в республике. С другой стороны, существует и субъективная сторона проблемы – статус так называемого «меньшинства» неохотно принимается многими этническими группами, независимо от их численности. В первую очередь, по причине того, что межэтнические отношения в Кыргызстане большинством населения переживаются как опыт взаимодействия равноправных и равноценных партнеров.

Второй вектор – так называемый «плавильный котел», или модель гражданской нации, сформированной в отсутствии выраженного этнического большинства. Наиболее известным примером реализации данной модели являются Соединенные Штаты Америки. При такой модели гражданское самоопределение в значительной степени преобладает над этническим и, в принципе, должно снимать остроту межэтнических противоречий. В стране существует языковая и культурная политика, которая во многом может характеризоваться как политика ассимиляции. Хотя, безусловно, в рамках общегражданской идентичности границы между этническими группами стираются более эффективно, чем в рамках предыдущей модели построения нации-государства. Несомненным преимуществом подобной модели является высокий патриотизм общества и готовность помогать своему государству. В то же время, эффективной она может быть в культурах высокоурбанизированных и технологичных, там, где общность городского образа жизни, а также способов производства и потребления намного превышает различия в этнокультурных практиках, которые характеризуют различные группы.

Хотя для Кыргызстана чрезвычайно важно создание условий для формирования общегражданской идентичности «кыргызстанцев», данная модель также не может выступать в качестве един-

ственного образца. Прежде всего, потому, что прошлый опыт проживания в СССР для многих жителей страны тесно связан именно с таким способом формирования принадлежности к гражданской общности. Сегодня, получив возможность для свободного самовыражения своих этнокультурных потребностей, мало кто согласится вновь принести эти возможности в жертву ради создания «усредненной» модели гражданина Кыргызской Республики.

Третий, самый новый вектор формирования этнической политики получил название политики мультикультурализма (начиная с 80-х гг. XX века реализуется в Канаде, Австралии и некоторых других государствах). Следует отметить, что попытка осуществить на практике «политику признания» различных этнокультурных групп одновременно с формированием национального и гражданского единства столкнулась с серьезными проблемами. Это вызвано в первую очередь тем, что «политики признания» не только показывают, но и в какой-то мере фиксируют границы между разными культурными общностями. Таким образом, вместо ожидаемой культурной «мозаики» на практике в обществе зачастую возникает отчуждение и тенденция к изоляции отдельных культурных сообществ. (По принципу «Мы их не трогаем, пусть и они от нас отстанут»). Иллюзия самодостаточности собственной культуры, конечно, не очень заметно влияет на жизнь культурного большинства, однако для небольших народов она является очень опасной. Эта опасность становится особенно заметной в условиях глобализации и объединения регионов (например, Европы). В большинстве случаев угроза унификации не снижается путем введения мер охранительного и консервативного характера. В то же время продуманная политика открытости и активного культурного взаимодействия, как показывает опыт Японии, Кореи и некоторых других стран, только укрепляет национальную культуру и делает ее более популярной.

Хотя среди западных демократий мультикультурализм сегодня является одним из наиболее прогрессивных и эффективных типов этнической политики, для Кыргызстана реализация данной модели может рассматриваться скорее как шаг назад по сравнению с сегодняшним состоянием межнациональных отношений. В стране все еще существует единое культурное пространство, функционируют (с той или иной степенью эффективности) два языка межнацио-

нального общения, действует общая система ценностей и традиция активного межэтнического взаимодействия. Причем эта ситуация сложилась не только благодаря советскому периоду истории страны, она начала формироваться значительно раньше. Кочевая культура кыргызов и торговая активность оседлых народов, проживающих с незапамятных времен в самом сердце Великого Шелкового пути, способствовала открытости в отношении другого культурного опыта и образа жизни. Об этом свидетельствует и та страница в истории республики, которая связана с годами войны и репрессий, когда целые народы, приехавшие на кыргызскую землю, были приняты здесь как братья и стали считать ее родной.

Существующая в стране ситуация привела к осознанию того, что уникальная социокультурная ситуация Кыргызстана требует нового подхода к выработке этнической политики. Этот подход должен учитывать современные требования, которые к молодым независимым государствам предъявляет сегодня процесс глобализации. К этим требованиям можно, с одной стороны, отнести необходимость в высокой мобильности и образованности населения, высокую степень гражданской ответственности и активности, без которых невозможно быть конкурентоспособной страной на мировом рынке. С другой стороны, опасность гомогенизации культуры (с доминированием западного и даже чисто американского влияния) заставляет уделять серьезное внимание развитию и поддержке культуры всех этнических групп республики.

Таким образом, в Кыргызстане появилась идея этнического развития — идея гармоничного сочетания гражданской и этнической идентичности жителей Кыргызстана, в которой интересы страны и своей этнической группы будут неразрывно связаны. Причем это является одинаково актуальным как для «больших», так и для «малых» народов республики.

Главной задачей государственной национальной политики является согласование интересов всех проживающих в стране народов, обеспечение правовой и материальной основы для их развития на основе их добровольного, равноправного и взаимовыгодного сотрудничества. Учет национальных особенностей в жизни социума должен осуществляться в границах соблюдения прав человека. Путь к гармонизации межнациональных отношений лежит в основном через культуру.

Наглядным примером проведения национальной политики в жизнь является международный опыт реализации внутренней политики государства в отношении этнических общностей и межэтнических отношений, реализации культурных аспектов этничности.

Права национальных меньшинств как совершенно самостоятельный вид права — неотъемлемая часть современной демократии. Они не сводятся ни к правам индивида, ни к правам большинства. Но и права индивида, и права большинства, в свою очередь, не растворимы в правах национальных меньшинств.

Напомним, что только в 90-е гг. XX в. в мировом сообществе появились: Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (1992), Европейская Хартия о региональных языках и языках меньшинств (1992), Основные права лиц, принадлежащих к народам (национальным группам и меньшинствам) в Европе, Проект Дополнительного протокола к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1994), Конвенция по защите национальных меньшинств, принятая по решению Совета Европы. Согласно Заключительному акту Хельсинкского совещания от 1973 г., в 1992 г. был учрежден пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств в Хельсинки.

Великобритания является многонациональной страной, но по территориальному устройству — это унитарное государство. В течение многих веков в стране принимались меры по ассимиляции в языковой, культурной сферах. Шотландия и Уэльс получили в последние годы значительную автономию. В 1967 г. был принят закон об уравнивании в правах валлийского языка с английским. Шотландия имеет собственную судебную систему, отличную от английской. Для Северной Ирландии британское правительство пытается выработать самостоятельный статус (например, Акт о Северной Ирландии 1973 г.), хотя с 1972 г. Ольстер (шесть северных графств в Северной Ирландии) периодически находится под прямым управлением Великобритании [Конституция зарубежных государств, 68]. Государственным языком Великобритании является английский, однако на Нормандских островах и в Уэльсе употребляются два официальных языка, соответственно, английский и французский; английский и валлийский.

В 1982 г. Канада получила собственную Конституцию, в которую входит и Хартия прав и свобод. В статье 15, п. 1 Хартии говорится о запрещении дискриминации по признакам расы, национального и этнического происхождения, цвета кожи, религии, а в п. 2 этой статьи английский и французский языки закреплены как официальные и имеют равный статус в стране, а также двуязычие в провинциях Нью-Брансуик и Квебек. В статье 27 второй части Конституционного акта 1982 г. «Права коренного населения Канады» (под термином «коренные народы Канады» понимаются индейцы, инуиты и метисы) «гарантируется сохранение и приумножение многокультурного наследия канадцев» [Конституция зарубежных государств, 326]. В Канаде проводится мультикультурная политика. Она предполагает выдачу грантов (государственных средств) на реализацию специальных национально-этнических проектов (создание многокультурных центров; активизацию культурных обменов между группами; развитие исследований, посвященных истории различных этнокультурных групп Канады, и др.).

Среди коренных народов Севера наибольших успехов добились инуиты — коренное население Гренландии, Канады и побережья Аляски (всего 100 тыс. человек). Их опыт показывает, что основа развития есть самоуправление на тех землях, где данный народ представляет большинство постоянно проживающего населения. Именно такое самоуправление позволяет коренному народу решать вопросы развития управления своей территорией, обеспечивая свободное функционирование родного языка во всех сферах жизни. Оно является также решающим условием и средством возрождения культуры, без которой ее представители лишены чувства собственного достоинства, самоуважения и фундаментальных прав. Только благодаря реализации самоуправления в Гренландии и в новой административной единице Канады — Кунавуте инуиты получили возможность сохранить и развить идентичность, самодостаточность своей культуры, реального влияния на развитие всего зарубежного сектора Арктики через инициативы полярной Конфедерации инуитов.

В США решение национальных проблем также осуществляется в аспекте политики культурного плюрализма, который предполагает толерантность государства в отношении выходцев из разных этносов и обеспечение соответствующих условий для сохранения и развития их этнокультурной среды, а также для оказания помо-

щи этническим группам в повышении их статуса в американском обществе. Удовлетворение социально-культурных запросов этнических групп ведет к снижению межнациональной напряженности. Американцы создают атмосферу, благоприятную для развития иноязычной культуры.

В Швеции национальная политика базируется на концепции мультикультурности, что предполагает двуязычное обучение – на языке страны происхождения и на шведском языке. Политика Швеции в отношении облегчения интеграции иммигрантов в шведское общество ориентируется на три основных принципа: 1) равенство между иммигрантами и шведами; 2) свобода выбора культурного развития иммигрантов; 3) сотрудничество и солидарность между коренным населением и различными этническими группами. В Швеции создано и действует около 50 иммигрантских организаций. На нескольких языках выходят радио- и телепередачи Шведской вещательной корпорации. На десяти языках выходит газета для иммигрантов, субсидируемая правительством Швеции. Организуются 700-часовые курсы по изучению шведского языка. В 80-х гг. принят закон, препятствующий этнической дискриминации, как на работе, так и в других областях общественной жизни.

В Австралийском Союзе, где живут выходцы из 120 стран, принята специальная государственная программа, поощряющая развитие всех национальных культур. История Австралии за прошедшие 200 с небольшим лет не миновала присущих всему человечеству расовых и национальных проблем. И все-таки межнациональные отношения были здесь спокойнее, чем в других странах. В многонациональном австралийском обществе утвержден принцип, согласно которому люди всех национальностей должны иметь равные возможности. Мультикультурным обществом считают Австралию 93 % ее населения. Сегодня 40 % австралийцев – люди, родившиеся за океаном, или их дети. Проводившаяся ранее политика ассимиляции к вновь прибывшим иммигрантам приводила лишь к укреплению этнических общин, в которые объединялись иммигранты, чтобы быстрее и легче адаптироваться к австралийской жизни. Национальные общины объединены во Всеавстралийскую Федерацию. У них есть свои школы, клубы, церкви, культурные центры. Деятельность этнических общин координируют Советы. Общины – это организации, влияющие на политическую жизнь страны,

особенно во время выборов. Государство оказывает им поддержку, в том числе и финансовую – ежегодные фестивали, «служба телефонного перевода», целиком финансируются федеральным правительством. На 30 языках печатаются австралийские газеты, на 60 языках вещает радио, а вещание телевизионной станции Эй-Би-Си, осуществляющееся на различных языках, снабжено английскими субтитрами.

Государственное собрание Венгрии 7 июля 1993 г. приняло закон «О правах национальных и этнических меньшинств». В вводной части этого закона сказано, что «право на национальную и этническую самоидентификацию рассматривается как неотъемлемая часть основных прав человека» и что права национальных и этнических меньшинств «относятся к основополагающим демократическим свободам, имеющим законную силу и соблюдаемым в Венгерской Республике». В законе утверждается также, что «частью индивидуальной и коллективной самоидентификации проживающих на территории Венгерской Республики и имеющих венгерское гражданство наций и этнических меньшинств являются их национальные языки, материальная и духовая культура, исторические традиции, а также иные особенности их жизни». Закон способствует поддержке беспрепятственных связей со своей родиной по месту жительства предков или месту рождения родителей. Никто не обязан заявлять о своей принадлежности к меньшинству, так как это исключительное и неотъемлемое право личности. Согласно закону, языками национальных меньшинств считаются армянский, болгарский, греческий, немецкий, польский, румынский, сербский, словацкий, словенский, украинский, хорватский, романский (ромы беаш) языки. Государство считает родной язык меньшинств в Венгрии «фактором сплочения их сообщества, поддерживает, по их желанию, его преподавание в учебных заведениях». Статья 51 в главе VII закона гласит: «Каждый гражданин Венгрии может свободно пользоваться своим родным языком повсеместно и в любое время». Депутат от национальных меньшинств может выступать на родном языке в Государственном собрании, на родном же языке текст выступления прилагается к протоколу заседания. Этот закон основан на международных актах, его основные положения гарантируют перспективы политического и культурного развития меньшинств в настоящем и буду-

щем. Кроме того, положения Закона актуальны в плане изучения и реализации национальной политики в других странах, в том числе и в России.

Для представителей национальных меньшинств важны две сферы правовой защиты всех граждан: 1) гражданские свободы, особенно свобода употребления языка, свободное выражение мыслей, мнения, свобода объединений, печати, религии; 2) недискриминация, т.е. равенство всех граждан перед законом.

В современной Германии национальные меньшинства имеют такую же защиту. Например, датское меньшинство (небольшая группа людей в германо-датской пограничной области) защищено — наряду с другими конституционными правовыми нормами федерального уровня — Германо-Датским заявлением, принятым в Копенгагене в 1955 г. В нем две стороны зафиксировали обязывающее правовое положение о том, как они намерены защищать идентичность своих национальных меньшинств — датского на германской стороне и немецкого на датской стороне — и содействовать развитию их культур. Защита фризской национальной группы гарантирована конституцией земли Шлезвиг-Гольштейн. Фризское национальное меньшинство проживает на побережье Северного моря, на острове Гельмланд, многих Северо-Фризских островах и в западной части Шлезвиг-Гольштейна. Конституционным правом защищены лужане — небольшая славянская национальная группа на востоке Германии (на юго-востоке земли Бранденбург и северо-востоке земли Саксония, в Лаузице — Лужице). Цыгане в качестве национального меньшинства, хотя и используют с XIII в. общий — немецкий язык, живут очень рассеянно. Важнейшей сферой идентичности является язык и школа. Датское меньшинство в Германии имеет 53 учебных заведения (от школ до гимназий), 63 детских сада, одну школу-интернат. В школах преподают на датском языке. Фризы изучают свой язык в государственных школах и детских садах. У лужан преподавание также ведется на родном языке. Второй важной областью для сохранения национального самосознания является культура. Создаются театральные группы, группы народного творчества, культурные центры, имеется театр, газеты, радио, телевидение. Все национальные меньшинства имеют возможность, исполняя свои религиозные обряды, нести службу и осуществлять всю церковную деятельность на родном языке.

Национальные и культурные отношения очень ярко проявляют себя через язык. На определенном этапе развития общества язык является индикатором национального своеобразия, межнациональных отношений. Именно с языковых вопросов начались многие процессы роста национального самосознания. Языки национальных меньшинств имеют официальный статус в судах Швеции, Швейцарии, Шри-Ланки, Австрии, Индии (кроме высших судов), Италии, Перу. В Италии кроме повсеместного итальянского действуют еще три официальных языка: французский — в Валле д'Аоста, немецкий — в Больцано, словенский — в Триесте. В Австрии действуют три официальных языка (немецкий, хорватский, словенский), в Новой Зеландии — два официальных языка (английский и маори), в Сингапуре — три официальных языка (английский, малакский, тамильский).

Франция, как и Турция, в отличие от многих других стран, не признает национальные меньшинства, считая, что интересы большинства важнее. По Конституции Франции признание существования единого народа в границах единой и неделимой республики основано на исторической традиции конца XVIII в., когда была провозглашена «Декларация прав и свобод человека и гражданина». До Великой французской революции некоторые меньшинства, например евреи и протестанты, имели особый статус, ставивший их в неравноправное положение по отношению к большинству. Франция проводит политику ассимиляции, согласно которой представители этнических меньшинств должны принять общепольские ценности, быть, прежде всего, французами. При этом у каждого человека остается право проявлять свою индивидуальность (в том числе культурную, религиозную или этническую) на личном, а не групповом уровне. Непризнание прав меньшинств, в том числе прав на отделение, избавляет государство от сложной проблемы обязательств по отношению к ним, от угрозы нарушения национальной целостности. Но с 1982 г. во Франции официально признаны языки и культуры этнических меньшинств. В 1985 г. образован Государственный совет по национальным делам и культуре. В законодательстве (но не в Конституции) страны есть пункты, которые дают меньшинствам свободу выражения. Существует определенный разрыв между правом и реальностью. В школах Франции изучают диалекты корсиканского, каталонского, баскского, бретонского.

го, фламандского, эльзасского языков. Корсике предоставлен статус автономии в сфере культуры и радиовещания.

Права лиц, принадлежащих к меньшинствам, восполняют фундаментальные права и свободы всех членов общества. Положение меньшинств — показатель зрелости демократии, поскольку взаимная терпимость к их различиям является существенной частью демократического мироощущения. Демократия не обеспечена, если жизненные интересы и права меньшинств не защищены наряду с интересами и правами большинства. Действительно, история показывает, что неуважение прав меньшинств зачастую является преюдицей к попранию прав большинства¹.

Исследуя концепции зарубежной национальной политики, учитывая опыт решения национальных проблем и разработку норм межнациональных отношений на Западе, Кыргызская Республика должна основываться, прежде всего, на своей специфике, на своих исторических условиях.

Основной принцип государственной национальной политики — равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его расы, национальности, языка, отношения к религии, принадлежности к социальным группам и общественным движениям. Можно выделить и другие принципы, которые могут быть положены в основу государственной национальной политики:

- Принцип национального паритета и межнационального партнерства — состоит в признании всех народов Кыргызстана государствообразующими и в утверждении того, что ни один народ не может обладать преимущественным правом на контроль над территорией, институтами власти и природными ресурсами.
- Принцип национальной самоорганизации означает создание государством условий, позволяющих представителям разных народов самостоятельно определять и реализовывать свои национально-культурные потребности.
- Принцип национального патернализма состоит в обязанности властей всех уровней в защите прав человека в национальной сфере и оказании поддержки наименее защищенных этнических групп, этнических категорий беженцев, переселенцев.

Выделяются следующие аспекты национальной политики:

- территориальный,
- демографический,
- экономический,
- социальный,
- культурный,
- социолингвистический,
- конфессиональный,
- психологический.

Выделяют пять основных блоков взаимосвязанных направлений государственной национальной политики. Это:

- Содействие национально-культурному развитию народов.
- Содействие формированию равноправия граждан и народов на национальное развитие.
- Предотвращение межэтнических, в том числе этнополитических и этнотерриториальных конфликтов и кризисное управление этими конфликтами.
- Поддержка соотечественников, проживающих за пределами страны.
- Теоретически равноправие народов означает отказ от определения: титульный, нетитульный народ, национальное меньшинство или национальное большинство и другие противопоставления.

Национальная политика только в том случае станет консолидирующим фактором, если будет отражать все многообразие интересов народов Кыргызстана, в том числе и самые главные, может быть, этнокультурные.

При реализации национальной политики в духовной сфере необходимо реализовать следующие задачи обществом и государством:

- формирование и распространение идей духовного единства, дружбы народов, межнационального согласия, культивирования чувства патриотизма;
- распространять знания об истории и культуре народов, населяющих страну;
- сохранение исторического наследия и развитие национальной самобытности и традиций взаимодействия народов страны, создание в обществе атмосферы уважения к культурным ценностям;

¹ Энциклопедия «Расы и народы». Вып. 5. М., 1981.

- обеспечение оптимальных условий для сохранения и развития языков всех народов страны, использование кыргызского языка как общегосударственного;
- укрепление и совершенствование национальной общеобразовательной школы как инструмента сохранения и развития культуры и языка каждого народа наряду с воспитанием уважения к культуре, истории, языку других народов страны, мировым культурным ценностям;
- учет взаимовлияния национальных обычаев, традиций и обрядов религии, поддержка усилий религиозных организаций в миротворческой деятельности ¹.

Межнациональные отношения в стране во многом будут определяться национальным самочувствием народа, являющегося опорой кыргызской государственности. Все более актуальными становятся проблемы национально-культурного развития кыргызского народа. Кыргызский народ, составляя большинство населения страны, является в Кыргызстане системообразующей нацией. От положения и национального самочувствия нашего народа во многом зависит национальная безопасность государства в целом.

Одной из основных и наиболее эффективных форм реализации Концепции государственной национальной политики Кыргызской Республики, формирования правовой базы регулирования межнациональных отношений является фактор представительства в органах государственной власти Кыргызской Республики, органах государственной власти субъектов Кыргызской Республики и органах местного самоуправления этнических общностей как важнейший залог стабильности в стране, гарантии межнационального согласия в стране. При формировании разных уровней органов власти необходимо учитывать этнический фактор.

В национальной политике наиболее выделяются два аспекта:

- политический
- культурный.

Политический аспект представлен через деятельность государственных, в том числе и местных органов власти: выделение

соответствующих статей в бюджетах, законодательные акты, постановления по конкретным проблемам (например, о возвращении культовых зданий, открытии классов или национальной школы).

Культурный аспект — это непосредственная деятельность национально-культурных центров, ассоциаций, национальных школ, прессы и т.п. Национально-культурная автономия может рассматриваться как элемент гражданского общества.

Этнические проблемы относятся к числу наиболее сложных и многогранных. Но они же являются ключевыми для дальнейшей судьбы Кыргызстана. Без оптимально построенной государственной национальной и региональной политики невозможно проводить любые социально-экономические и политические преобразования. Все существующие в мировой практике модели устранения противоречий между целями этнонационального и общегосударственного развития в рамках государства сводятся к двум основным направлениям:

- адаптационному,
- унификационному.

Наибольшее политическое значение имеет государственный язык, которому государство оказывает поддержку и развивает его. В нем усматривается сила, обеспечивающая стабильность и единство общества.

Языковая политика — деятельность государства, других политических сил по установлению статуса языка в обществе. Она обеспечивает условия для функционирования языков, определяет сферы распространения, возможности соответствующих исследований.

В авторитарных режимах языковая политика осуществляется в насильственных формах, сопровождается навязыванием официальных языков и ограничениями на использование родных языков.

Языковая политика в демократических государствах опирается на принципы языкового самоопределения личности, равноправия языков, создает широкие возможности для использования родных языков, хотя и ограничивается соответствующими ресурсами и конкретными условиями. Для обозначения языковой политики использовался термин «языковое строительство», предполагающее выбор языка, определение норм, использование в названиях улиц, селений и т.п.

Языковая политика представляет собой направление социальной, культурной, образовательной, издательской и, особенно, на-

¹ Акиева М.Х. Взаимодействие культур как фактор политической консолидации общества // Духовно-культурные процессы в современности. М., 1998. С. 25.

циональной политики, осуществляется как в форме отдельных мероприятий, так и в их комплексе, направляется законодательными актами. Языковая политика воплощается в Конституциях с указанием на государственный язык – у нас в Кыргызстане 2 языка: Государственным языком Кыргызской Республики является кыргызский язык; в качестве официального употребляется русский язык (Новая редакция Конституции КР, ст. 10, 2010 г.) Соответствующие решения по языковому вопросу затрагивают коренные интересы этноса – культурные, социально-политические и пр.

В любом государстве языковая политика всегда есть отражение политики государства. Она проявляется, осуществляется через систему конкретных государственных мероприятий. Любая языковая политика сводится к следующим основным направлениям:

- ликвидация неграмотности;
- выбор и установление государственного (официального) стандартного языка;
- определенное положение других языков по отношению к государственному языку;
- определение сфер и типов языковых состояний и ситуаций каждого из языков;
- кодификация и совершенствование содержания государственного языка.

Государственная национальная политика должна быть ориентирована на создание условий, позволяющих каждому народу сохранить национальное достоинство, самосознание, осуществлять свою национальную независимость и свободное развитие, определять свою судьбу. И в то же время национальная политика должна быть фактором национальной консолидации народов Кыргызстана. Эта политика должна быть направлена на поддержание духа межнационального общения. Принцип самоидентификации народов и принцип их общения между собой, сотрудничества не должны вступать в противоречие друг с другом. Это позволит избежать межэтнической напряженности, конфликтов между народами, а также конфронтации со структурами власти. Политика дружбы между народами и политика их свободы и независимости должны быть не разными политиками, а единой государственной национальной политикой Кыргызской Республики.

Гармоничное соотношение двух тенденций – этнического, национального и интернационального, общечеловеческого – должно

составлять суть государственной национальной политики в современных условиях.

Вопрос 2. Разработка государственной национальной политики в области межэтнических отношений в Кыргызской Республике

Реализация государственной политики в сфере межэтнических отношений в Кыргызстане – системная деятельность по осуществлению нормативно-правовых и организационных мер, учитывающих конституционные права граждан на свободу этнической самоидентификации в процессе регулирования социальных отношений, направленная на сплочение общества на основе гражданственности, культурных и нравственных ценностей кыргызского общества.

Концепция по разработке государственной политики должна содействовать развитию исторически сложившихся традиций внутригородской жизни, решению общенациональных задач государства, развитию гражданской идентичности и одновременно реализации прав граждан на удовлетворение их этнокультурных, языковых и религиозных запросов.

Государственная политика в сфере межэтнических отношений в Кыргызстане осуществляется, прежде всего, посредством обеспечения прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией Кыргызской Республики, соблюдения принципов свободы совести и равенства религиозных объединений перед законом, а также диалога и сотрудничества между государственными органами власти, муниципальными образованиями и институтами гражданского общества.

Правовую основу реализации государственной политики в сфере межэтнических отношений составляют Конституция Кыргызской Республики, международные договоры Кыргызской Республики, нормативные правовые акты органов исполнительной власти Кыргызской Республики.

Государственная политика в сфере межэтнических отношений направлена на защиту интересов общества, обеспечение прав и свобод жителей Кыргызстана и временно находящихся на ее территории иностранных граждан, а также лиц без гражданства.

Реализация государственной политики в сфере межэтнических отношений направлена на активизацию и мобилизацию человечес-

кого, интеллектуального потенциала общества в целях безопасного и поступательного развития Кыргызстана, соблюдение и защиту гарантированных Конституцией Кыргызской Республики прав и свобод человека и гражданина.

Ее цель — последовательное повышение качества и безопасности жизни народа Кыргызской Республики на основе устойчивого социально-экономического развития городов, передовых методов управления, использования современного прогрессивного международного опыта посредством роста благосостояния населения, а также создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, самореализацию и экономическую независимость человека, укрепление семьи, нравственности и социальных принципов, развитие гражданского общества и его институтов.

В Кыргызстане социальные принципы являются базовыми в реализации государственной политики в сфере межэтнических отношений и должны заключаться в:

- равенстве прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, этнической принадлежности, отношения к религии;
- обеспечении соответствия законов и иных правовых актов в области реализации государственной политики в сфере межэтнических отношений реалиям социально-экономического развития;
- запрете любых форм ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, этнической, языковой или религиозной принадлежности;
- непримиримости к проявлениям шовинизма, агрессивного национализма и расизма;
- пресечении деятельности, направленной на возбуждение этносоциальной, национальной и религиозной розни, на подрыв основ безопасности государства;
- совместимости и взаимодополняемости гражданской и этнической составляющих в идентичности гражданина;
- воспитании молодежи в духе патриотизма и интернационализма;
- раннем предупреждении, профилактике и мирном разрешении противоречий и конфликтов на этнической, расовой или религиозной почве;

- утверждении принципов взаимопонимания в вопросах межрелигиозного диалога.

Концепция по разработке государственной политики утверждает, что права человека должны согласовываться с другими общечеловеческими ценностями и сочетаться с определёнными обязанностями. Концепция ориентирует на то, что гражданская солидарность общества основывается не только на признании и защите гуманистических ценностей, но и на противодействии деструктивным явлениям общественного развития, в том числе межэтнической и межрелигиозной ненависти и вражде, радикальному национализму, ставящим интересы какой-либо этнической группы выше идей гуманности и справедливости.

Основной целью Концепции является определение приоритетов, задач и основных направлений реализации государственной политики в сфере межэтнических отношений в Кыргызстане.

Стратегическими целями рассматриваются:

- формирование единства и гражданской солидарности общества на основе кыргызской гражданственности, патриотизма и интернационализма, духовных и нравственных ценностей общества, непримиримости к проявлениям экстремизма на этнической и религиозной почве;
- создание условий по удовлетворению этнокультурных запросов граждан Кыргызстана.

Указанные цели могут быть достигнуты в условиях упрочения гражданской общности, утверждения принципов гражданственности на основе прав и свобод, уважения достоинства человеческой личности, различных политических убеждений, национальных, культурных и религиозных традиций граждан Кыргызстана. Эффективность достижения стратегических целей и задач Концепции связана с наличием единого концептуального подхода при принятии управленческих решений на всех уровнях исполнительной власти Кыргызстана.

Основные задачи реализации государственной политики в сфере межэтнических отношений в Кыргызстане:

- создание целостной системы регулирования этносоциальных процессов в регионах, областях, районах, городах Кыргызстана;

- обеспечение правовых условий и организационных мер для формирования и укрепления единства общества, а также для удовлетворения этнокультурных запросов граждан Кыргызстана;
- совершенствование структуры органов исполнительной власти и кадровой политики в целях более эффективной реализации государственной политики в сфере межэтнических отношений;
- совершенствование правовой системы и правоохранительной деятельности по выявлению, профилактике и нейтрализации негативных тенденций и угроз в сфере межэтнических отношений;
- недопущение политизации межэтнических отношений, дискриминации граждан по этническим, религиозным и иным признакам;
- выработка и реализация мер раннего предупреждения этнополитической и межрелигиозной напряженности и связанных с ней проявлений экстремизма;
- объединение усилий органов исполнительной власти и институтов гражданского общества, в том числе объединений молодежи, направленных на утверждение в общественном сознании граждан общечеловеческих ценностей, традиций солидарности и межнационального согласия;
- разработка и внедрение механизмов работы с молодежью, направленных на противодействие идеям агрессивного национализма, а также способствующих усвоению позитивных ценностей и мировоззренческой ориентации;
- интернациональное и патриотическое воспитание молодежи;
- приведение содержания и направлений *этнокультурного образования, толерантности в государственной системе образования* в соответствие с реалиями социальной и этнокультурной ситуации в Кыргызстане, а также необходимостью укрепления единства социума через развитие межэтнической интеграции на основе кыргызского и русского языков, духовных и нравственных принципов общества;
- повышение политико-правовой культуры граждан Кыргызстана в области межэтнических отношений, формирование

- нетерпимого отношения к проявлениям экстремизма и бытового национализма во всех их формах и проявлениях;
- формирование и распространение идей интернационализма, духовной и культурной общности кыргызского народа, патриотизма, межэтнического согласия;
- содействие широкому распространению знаний об истории и культуре народов Кыргызстана, ближнего и дальнего зарубежья;
- повышение образовательного уровня и уровня специальных знаний государственных служащих органов управления в области межнациональных отношений;
- воспитание уважения к истории, культуре и языкам народов Кыргызстана, к мировым культурным ценностям, сочетание возможности сохранения исторического наследия и этнокультурного аспекта в личностной самоидентификации;
- обеспечение условий для сохранения и развития национальных культур и нематериального культурного наследия;
- формирование и развитие информационного пространства, способствующего утверждению идей духовной и культурной общности народа Кыргызстана, патриотизма, межнационального согласия, профилактике экстремизма на этнической и религиозной почве, любых форм дискриминации;
- актуализация позитивных морально-нравственных традиций общества, развитие ценностей, семьи, материнства, отцовства, связи поколений;
- совершенствование технологий социального партнерства – как механизма публичной политики;
- создание дополнительных возможностей для реализации гражданских инициатив, направленных на достижение целей концепции;
- развитие институтов общественной экспертизы и общественного контроля;
- расширение участия институтов гражданского общества в реализации комплексных государственных программ;
- расширение возможностей участия общественных организаций в разработке государственных целевых программ по реализации государственной политики в сфере межэтнических отношений в Кыргызстане и оценке ее результативности;

- разработка системы моральных и материальных стимулов для общественных организаций и предпринимателей, активно участвующих в реализации государственной политики в сфере межэтнических отношений в Кыргызстане;
- координация деятельности органов внутренних дел, общественных организаций и национальных общественных объединений по охране общественного порядка, профилактике конфликтов на этнической и религиозной почве;
- разработка механизмов раннего выявления предпосылок к возникновению противоречий и конфликтов социального и иного характера, которые могут приобрести этническую окраску, а также совершенствование системы методов и форм разрешения таких конфликтов;
- создание условий для привлечения представителей национальных общественных объединений для консультаций в процессе рассмотрения материалов, связанных с нарушением прав человека по признакам этнической, расовой принадлежности и отношения к религии;
- осуществление комплекса мер по преодолению негативных стереотипов и установок в области межрелигиозных и межконфессиональных отношений, существующих на уровне массового сознания;
- разработка эффективных форм взаимодействия между государственными органами власти всех уровней, органами местного самоуправления, а также институтами гражданского общества.

Тема 8. ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА

Вопрос 1. Анализ современной ситуации в Кыргызской Республике.

Вопрос 2. Разработка международной политики в Кыргызской Республике.

Вопрос 1. Анализ современной ситуации в Кыргызской Республике

Традиционно политику любого государства делят на внутреннюю и международную. Внутренняя политика охватывает сферу, находящуюся под прямой юрисдикцией и легитимным контролем данного государства. Международная же политика находится за пределами этой сферы и связана с деятельностью государства на международной арене. *Международная политика, которая представляет собой механизм регулирования отношений между суверенными государствами и другими международными акторами, выступает для каждого отдельного государства как его внешняя политика.*

В политической науке существует ряд теоретических концепций, стремящихся объяснить природу международных отношений и проанализировать механизмы осуществления внешней политики отдельных государств. На протяжении длительного времени наиболее известной и авторитетной школой в изучении международной политики была *школа политического реализма*.

Основоположником и наиболее видным представителем школы политического реализма в США считается Г. Моргентау. С его точки зрения, международная политика, как и всякая другая, является борьбой за власть. В сфере международных отношений под борьбой за власть Г. Моргентау подразумевал борьбу государств за утверждение своего силового превосходства и влияния

в мире. С позиций политического реализма международные отношения — это, прежде всего, отношения межгосударственные, где единственными реальными акторами являются суверенные государства. Последние, естественно, стараются реализовать собственные интересы, используя весь имеющийся в их распоряжении силовой потенциал. По мнению Г. Моргентау, цели внешней политики должны определяться в терминах национального интереса и поддерживаться соответствующей силой. В англоязычной литературе понятие «нация» тождественно понятию «государство», что соответствует западным традициям и реалиям, где давно уже сформировались и национальное государство, и гражданское общество. Поэтому речь фактически идет о национально-государственных интересах. Представители школы политического реализма подразделяют их на постоянные, основополагающие и преходящие, промежуточные интересы.

К числу постоянных интересов относят:

- 1) «интересы национальной безопасности», под которыми подразумевается защита территории, населения и государственных институтов от внешней опасности;
- 2) «национальные экономические интересы», а именно развитие внешней торговли и рост инвестиций, защита интересов частного капитала за границей;
- 3) «интересы поддержания мирового порядка», включающие в себя взаимоотношения с союзниками, выбор внешнеполитического курса.

Промежуточные интересы по степени значимости можно выстроить в следующем порядке:

- 1) «интересы выживания», т.е. предотвращение угрозы самому существованию государства;
- 2) «жизненные интересы», т.е. создание условий, препятствующих нанесению серьезного ущерба безопасности и благосостоянию всей нации;
- 3) «важные интересы» — предотвращение нанесения «потенциально серьезного ущерба» для страны;
- 4) «периферийные, или мелкие, интересы», связанные с проблемами преимущественно локального характера.

В зависимости от конкретной ситуации, складывающейся в мировой политике, на первое место выдвигаются те или иные основополагающие или промежуточные интересы в различных сочетаниях между собой.

Термин «национальная сила», применяющийся в англоязычной литературе, не имеет точного эквивалента в отечественной. Наиболее близок он таким понятиям, как «государственная мощь», «внешнеполитический потенциал государства». Речь идет о ресурсах, которые государство может задействовать для достижения целей своей внешней политики. По мнению Г. Моргентау, в структуру «национальной силы» входят следующие элементы: географическое положение, природные ресурсы, производственные мощности, военный потенциал, численность населения, национальный характер, моральный дух нации, качество дипломатии.

Вместе с тем Г. Моргентау вовсе не отвергал роли права и морали в политике. Напротив, он утверждал, что политический реализм признает моральное значение политического действия. Однако американский политолог указывал на существование неизбежного противоречия между моральным императивом и требованием успешного политического действия.

Государство не может, по его мнению, действовать по принципу: «Пусть мир погибнет, но справедливость должна восторжествовать!» Поэтому моральные критерии по отношению к действиям людей, определяющих государственную политику, должны рассматриваться в конкретных обстоятельствах места и времени, а высшей моральной добродетелью в международных отношениях должна быть умеренность и осторожность. Г. Моргентау фактически выступил против навязывания каким-либо одним государством своих принципов всем остальным, утверждая, что политический реализм отказывается отождествлять моральные стремления какой-либо нации с универсальными моральными нормами.

Противоположную позицию по отношению к политическому реализму в изучении международной политики занимали представители другой школы — модернизма. Для модернистов большое значение имел системный анализ международных отношений. Внима-

ние модернистов привлекал также вопрос о связи международной системы с внутренними политическими системами. Иначе говоря, проблема взаимодействия системы и среды рассматривалась как проблема воздействия внутренней политической ситуации на международные отношения и наоборот.

Исследователи выделяют пять основных факторов, влияющих на внешнюю политику:

- 1) индивидуальные факторы, под которыми понимаются личные качества, таланты, предшествующий опыт политических деятелей, определяющие особенности принятия внешнеполитических решений данными лидерами по сравнению с другими;
- 2) ролевые факторы, или иными словами, факторы, имеющие отношение к внешнему поведению государственных деятелей, обусловленные ролью, вытекающей из занимаемого ими официального положения, а не из личных качеств и характеристик;
- 3) правительственные факторы, касающиеся тех аспектов правительственной структуры, которые определяют границы внешнеполитического выбора политических лидеров;
- 4) «общественные переменные» – основные ценности общества, степень его национального единства, уровень экономического развития и т.д.;
- 5) «системные переменные», т.е. факторы, определяемые воздействием внешней среды и международной системы на внешнеполитический выбор государственных лидеров (географические реальности, идеологические вызовы со стороны других государств, стабильность правительств в странах, с которыми данное государство взаимодействует в системе международных отношений и т.д.).

Неудивительно, что при таком подходе к пониманию сути внешней политики и детерминирующих ее факторов внимание модернистов было сосредоточено на субъективной стороне международных отношений, на изучении роли отдельных личностей и групп в принятии внешнеполитических решений.

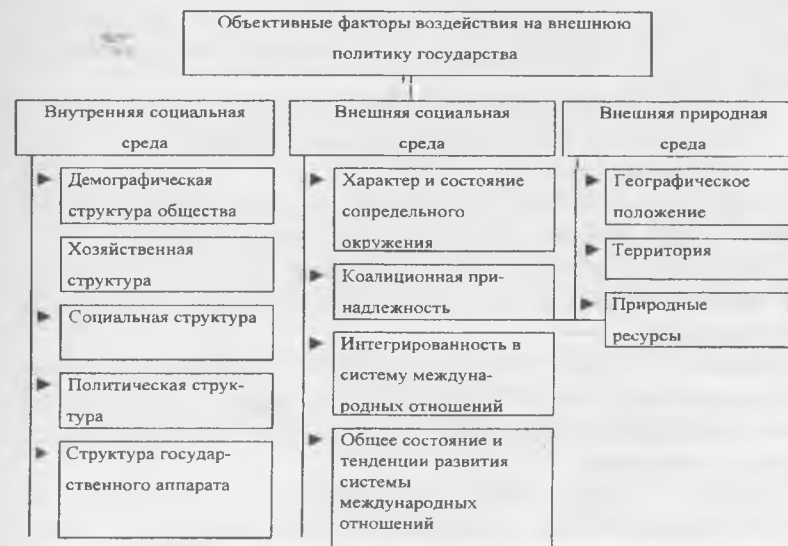


Рис. 1. Объективные факторы воздействия на внешнюю политику государства.

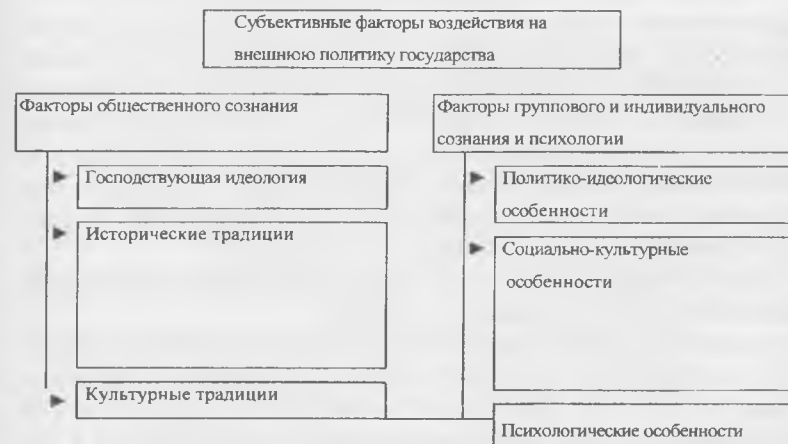


Рис. 2. Субъективные факторы воздействия на внешнюю политику государства.

По мнению исследователей, механизм принятия внешнеполитического решения можно объяснить взаимодействием *трех переменных величин*:

- ролью и взаимоотношением различных органов;
- поступлением в них информационных потоков;
- действиями отдельных лиц.

Исследователи считают приемлемым разделить процесс становления внешней политики Кыргызстана на четыре периода:

1 период – с 1991 по 1999 гг. – период выработки и апробации основ внешнеполитического курса (согласно периодизации Н.М. Омарова).

2 период – с 17 мая 1999 г. по март 2005 г. – как период дальнейшего укрепления позиций Кыргызстана на мировой политической арене и расширения внешнеполитических связей как количественно, так и качественно.

3 период – с марта 2005 г. по апрель 2010 г. – как период отката от демократических принципов и потери позиций на международной арене, ухудшения отношений с ближайшими соседями и стратегическими партнерами.

И, наконец, *4 этап – с апреля 2010 г. и продолжающийся по сегодняшний день*. Он характеризуется повторным налаживанием добрососедских отношений и в большей степени определяется потребностью мирового сообщества в стабилизации отношений. А также разработки стратегии, которая направлена на обеспечение международных условий для реализации национальных интересов. Стратегии, которая представляет собой синтез универсальных и специфических принципов внешнеполитического сотрудничества, принципов, сочетающих и превентивное сотрудничество, и условия для расширения многовекторного партнерства.

Одной из главных ценностей Кыргызстан признает нормы международного права и гражданской этики.

В основе международной политики Кыргызской Республики лежат демократические ценности и идеалы. Развитию демократии в регионе способствует укрепление безопасности, поэтому Кыргызстан стремится к тому, чтобы внести свой посильный вклад в достижение глобальной цели современности – построение мирного, безопасного и свободного международного сообщества. Это означает, что во внешней политике Кыргызстан должен продемонстри-

ровать миру приверженность демократии, уважение и соблюдение прав человека, выбор рыночной экономики. Кыргызстан рассматривает Центральноазиатский регион как единого геоэкономического посредника между Востоком и Западом. Акцентируя внимание на углубленное развитие двусторонних и многосторонних отношений с Казахстаном, Узбекистаном и Таджикистаном, в том числе, и в рамках Центральноазиатского Экономического Сообщества в целом, Кыргызстан прилагает усилия для создания пояса безопасности и добрососедства по периметру границ Кыргызской Республики, который рассматривается как одна из основных формул безопасности и стабильности.

В осуществлении внешней политики, направленной на обеспечение национальных интересов, стоят такие задачи, как:

- сохранение стабильности в стране в целях развития;
- стабильность и безопасность в регионе;
- развитие добрососедских отношений с сопредельными странами и углубление интеграционных процессов в Центральной Азии;
- содействие укреплению СНГ, реализации экономического и политического потенциала Содружества;
- укрепление дружественных связей с высокоразвитыми странами Запада и Востока;
- развитие сотрудничества с организациями системы ООН, ее специализированными учреждениями, региональными международными организациями, финансовыми и экономическими институтами;
- укрепление сотрудничества с развивающимися странами и странами переходного периода.

Быстро меняющаяся обстановка в мире, и в регионе в частности, вызывает необходимость выработки новых подходов, новой формулы внешнеполитической стратегии для максимального обеспечения безопасности и национальных интересов страны.

Основными вопросами здесь являются обеспечение безопасности и социально-экономического развития Кыргызстана. В этом плане чрезвычайную актуальность представляют различные аспекты проблем национальной и региональной безопасности, военно-политического сотрудничества с заинтересованными странами и международными организациями в свете противостояния терро-

ризму, религиозному экстремизму и организованной преступности. Должна быть продолжена работа по мобилизации внешних заимствований, грантов, технической и гуманитарной помощи для реализации национальных программ¹.

Вопрос 2. Разработка международной политики в Кыргызской Республике

Концепция внешней политики Кыргызской Республики является основополагающим политическим документом, в котором отражена система взглядов на содержание и основные приоритеты внешнеполитической деятельности Кыргызстана, методологию ее реализации в новых условиях. Принятие Концепции продиктовано целесообразностью ускорения происходящих преобразований в стране, динамикой международных и интеграционных тенденций, глобализацией и регионализацией общемировых процессов, а также необходимостью поиска новых адекватных возможностей развития и противодействия угрозам.

В качестве основы Концепции признается необходимость укрепления региональных позиций, повышения конкурентоспособности на международной арене, укрепления привлекательного имиджа республики, закрепления международного признания Кыргызстана как страны, идущей по пути позитивных реформ.

Концепция выделяет следующие основные приоритеты:

1. Укрепление национальной безопасности внешнеполитическими методами.
2. Формирование благоприятных внешних условий для реализации национальных приоритетов развития.
3. Укрепление положительного международного имиджа Кыргызстана.
4. Формирование эффективной системы внешнеполитической деятельности во главе с Министерством иностранных дел Кыргызской Республики и в партнерстве с другими заинтересованными ведомствами и институтами гражданского общества².

¹ Внешняя политика Кыргызской Республики. <http://www.welcome.kg/ru/kyrgyzstan/policv/iiii/>.

² Основы внешней политики КР. <http://kyrgyzstan.sk.uz/politic/aff.htm>

Кыргызская Республика выстраивает собственный международный курс в зависимости от изменений и тенденций в окружающем мире, исходя из своего потенциала и роли в мировых процессах. В то же время, образ Кыргызской Республики в плане готовности соблюдения всех ранее достигнутых договоренностей и обязательств во всех форматах сотрудничества должен ассоциироваться с надежностью и стабильностью. Внешнеполитическая активность сосредоточена в следующих кругах взаимодействия: региональном, континентальном и глобальном.

Безусловным приоритетом внешней политики Кыргызстана, требующим особого внимания, является региональное сотрудничество.

На первом месте в нем стоит развитие отношений стратегического партнерства с государствами Центральной Азии. Это обусловлено общностью интересов, направленных на предотвращение и ликвидацию общих угроз безопасности. Стратегической задачей является создание неделимого региона, способного выступать с единых позиций в решении основных мировых проблем. Эта цель может быть достигнута лишь на основе взаимного паритета интересов, последовательного увеличения экономического вектора в многостороннем сотрудничестве, создании эффективного механизма противодействия новым угрозам безопасности. Имеющийся опыт показывает, что, несмотря на наличие значительных трудностей, данная задача может быть решена только в рамках самостоятельного регионального интеграционного образования. Именно поэтому должна быть поддержана инициатива руководства Казахстана в области внутрирегиональной интеграции.

Одним из главных и долговременных внешнеполитических приоритетов Кыргызстана является укрепление и дальнейшее развитие всесторонних отношений с Российской Федерацией. Кыргызско-российские отношения характеризуются возрастающей динамикой политического диалога, высоким уровнем открытости и партнерским взаимодействием в вопросах поддержания безопасности, военно-политического, торгово-экономического, научно-технического и культурного сотрудничества.

Особой сферой соприкосновения взаимного интереса является межгосударственное сотрудничество с Россией в рамках формата «Шанхайской организации сотрудничества», СНГ, Договора о коллективной безопасности, Евразийского экономического со-

общества. Состояние двусторонних отношений с сопредельными странами – Узбекистаном, Казахстаном и Таджикистаном является важнейшим фактором, определяющим стабильность в регионе и в стране. Кыргызстан прилагает все усилия для развития и укрепления дружественных отношений со странами региона на основе взаимопонимания, взаимовыгодного сотрудничества и с целью создания единого экономического интеграционного пространства¹.

Стратегически важным партнёром для Кыргызстана остаются США. Развитие взаимовыгодных отношений с США способствовало принятию Конгрессом США Закона о Шёлковом пути, предоставлению Кыргызской Республике статуса льготных торговых отношений, систематическому направлению гуманитарной помощи.

Сотрудничество Кыргызстана с западными странами занимает одно из центральных мест во внешней политике государства и остается приоритетным на ближайшую перспективу. Системно и стабильно развиваются связи Кыргызстана с Федеративной Республикой Германией, главным образом, в рамках технической и финансовой помощи.

Поступательно развивается сотрудничество Кыргызстана и с другими европейскими странами, прежде всего, с Нидерландами, Великобританией, Швейцарией, Австрией, Финляндией, Данией, Норвегией, Швецией. Расширение соответствующей договорно-правовой базы с восточноевропейскими государствами является одной из важных задач восстановления прерванных в последние годы торгово-экономических отношений и культурно-гуманитарных связей.

Реализация главного внешнеполитического приоритета Кыргызской Республики – обеспечение безопасности населения и повышение позитивного потенциала демократических перемен – связана с дальнейшим совершенствованием комплекса двусторонних отношений с другими государствами. Приоритетность отношений с ними во многом определяется их современным значением в международном сообществе наций.

Важными приоритетами во внешней политике Кыргызстана остаются создание действенной системы внешнеполитической

деятельности во главе с Министерством иностранных дел (МИД) и другими ведомствами и институтами, укрепление внешнеполитическими методами национальной безопасности, подготовка благоприятной атмосферы для осуществления национального развития, закрепление положительного имиджа страны.

Активные действия Кыргызстана во внешней политике продолжают быть направлены на объединение Центральной и Внутренней Азии. Республика выступает за решение политических конфликтов путем ведения мирных переговоров, за взаимовыгодные экономические связи с соседними странами и странами дальнего зарубежья. На региональном уровне основным значением внешней политики остается сохранение добрососедства с Казахстаном, Китаем, Узбекистаном и Таджикистаном на принципах общей безопасности, уважения суверенитета, территориальной целостности. В союзе с этими государствами и с Россией Кыргызстан придает огромное значение обеспечению коллективной безопасности.

Региональная совокупность государств является важным элементом в рамках евразийского экономического сообщества, Организации Договора о коллективной безопасности и Шанхайской организации сотрудничества (ШОС)¹.

Максимальное использование возможностей глобализации, укрепление позиций страны в международном обществе, привлечение иностранных инвестиций, обеспечение национальной безопасности – основные направления внешней политики республики.

Важнейшими приоритетами внешней политики Кыргызстана являются сфера разоружения, борьба с терроризмом и наркотрафиком. Кыргызстан является зоной, свободной от ядерного оружия.

Кыргызстан как субъект международного права осуществляет непосредственные сношения с другими государствами, заключает с ними договоры, обменивается представительствами, участвует в деятельности влиятельных международных организаций (ООН, ОБСЕ, СНГ и др.) в объеме, необходимом для эффективного обеспечения национальных интересов.

Осуществление внешней политики связано с реализацией государством ряда универсальных функций.

¹ Международные отношения и внешняя политика. <http://www.knowed.ru/iiindex.php?name-pages&op-view&id=678>

¹ Ивасенко Л. Политика Кыргызстана. <http://www.allkyrgyzstan.com/kyrgyzstan/politic.htm>

Функции государства по реализации внешней политики

Функция	Содержание функции
Охранная	Охрана прав и интересов страны и её граждан за границей и в международных делах
Информационно-представительская	Деятельность по созданию положительного имиджа страны; формирование благоприятных условий для решения внешне-экономических задач
Организационная	Поиск выгодных контактов; создание благоприятных условий деятельности государства на мировой арене; координация усилий по решению глобальных проблем
Идеологическая	Пропаганда преимуществ своей системы; разработка, сохранение и передача от поколения к поколению универсальных, цивилизованных форм поведения государства на мировой арене

Большое значение придается изучению мотивации.

В соответствии с многими концепциями, мотивы, которыми руководствуются государственные чиновники при принятии внешнеполитических решений, можно разделить на два вида:

1. К первому виду относятся мотивы, выработанные под воздействием профессионального опыта чиновника, приобретенного им в прошлом.

2. Второй вид мотивов детерминирован всем жизненным опытом данного государственного чиновника как частного человека.

Специалисты, исследующие механизмы принятия решений, учитывают наличие групп давления, стремящихся влиять на формирование внешнеполитического курса. Среди этих групп давления чаще всего называют: экономическую элиту, политическую и правительственную элиту, средства массовой информации, лидеров, формирующих общественное мнение, политически активную часть населения.

Представляет интерес модель принятия решений, предложенная в начале 70-х годов английским политологом Н. Форвардом.

Он выделил шесть критериев, на основе которых государственные лидеры принимают внешнеполитические решения:

- 1) критерий сохранения национального единства, или иными словами, учет факторов, обеспечивающих существование данной страны в качестве независимого государства;
- 2) критерий обеспечения национальной безопасности;
- 3) критерий сохранения национальной роли, т.е. учет факторов, позволяющих государству сохранять свое место в системе международных отношений;
- 4) критерий создания прецедентов;
- 5) критерий сохранения репутации, смысл которого в том, что каждое государство, выполняющее свои обещания и угрозы, поднимает свой международный авторитет, а государство, поступающее иначе, напротив, его теряет;
- 6) критерий сохранения международного стандарта, или критерий следования нормам морали и международного права.

Н. Форвард называет три идеальных типа лиц, принимающих внешнеполитические решения. В основе этого деления лежит различие в принципах отбора и учета критериев.

- **Первый тип получил наименование «торопливые».** К нему относятся политические лидеры, быстро реагирующие на любые действия, угрожающие национальным интересам, не учитывая долгосрочные последствия принимаемых в данный момент решений. Этот тип принимает во внимание первые три критерия, одновременно игнорируя три последних.
- **Второй идеальный тип — «беспокойные».** По Форварду, это политические деятели, ориентированные на долгосрочные последствия принимаемого решения и учитывающие пятый и шестой критерии.
- **Третий тип назван политологом «мечтателями».** Это люди, опирающиеся только на международные стандарты и считающие, что при принятии внешнеполитических решений следует руководствоваться нормами морали и международного права.

На основании данной схемы попытаемся типологизировать политических лидеров бывшего Советского Союза. Вероятно, Н. Хрущева можно было бы назвать «торопливым», М. Горбачева — «мечтателем», а Л. Брежневу больше всего подошло бы определе-

ние «беспокойный», если бы не его решения о вводе войск в Чехословакию и Афганистан.

В последние десятилетия позиции политического реализма и модернизма подверглись вполне обоснованной критике. Основным противовесом традиционным представлениям о мировой политике и международных отношениях, начиная с 70-х годов, стала концепция транснационализма. Новое направление в изучении мировой политики и международных отношений оформилось в 1971 г. с выходом в свет под редакцией Р. Кеохэйна и Дж. Найа книги «Транснациональные отношения и мировая политика». В этой работе на основе анализа сдвигов в мировом общественном развитии, происшедших к началу 70-х гг., Най и Кеохэйн констатировали резкий рост уровня взаимозависимости между отдельными странами, а также усиление взаимообмена в экономической, политической и социальной сферах. Государство больше не способно полностью контролировать такой обмен, оно утрачивает свою прежнюю монопольную роль главного субъекта международных отношений. С точки зрения сторонников транснационализма, полноправными субъектами международных отношений могут выступать транснациональные компании, неправительственные организации, отдельные города или иные территориальные общности, различные промышленные, торговые и иные предприятия, наконец, отдельные индивиды. К традиционным политическим, экономическим, военным отношениям между государствами добавляются разнообразные связи между религиозными, профессиональными, профсоюзными, деловыми кругами этих государств, причем роль последних может иногда равняться роли первых. Утрата государством прежнего места и роли в международном общении нашла выражение и в терминологии — замене термина «интернациональный» (межгосударственный, исходя из западного понимания единства нации и государства) термином «транснациональный» (т.е. осуществляемый помимо государства, без его непосредственного участия).

Последователи транснационализма сделали вывод, что на смену традиционным международным (межгосударственным) отношениям должна прийти новая мировая политика как механизм демократической самоорганизации качественно обновленного международного сообщества. Главные тенденции этой политики будут определяться уже не столько индивидуальными действиями

отдельных государств, сколько логикой развития международных политических институтов: глобальных и региональных международных организаций, системой официальных договоров и неофициальных договоренностей, институтами международного права и мирового общественного мнения.

С конца 70-х годов политический реализм постепенно трансформируется в неореализм. Утверждение неореализма в качестве самостоятельного направления исследований международной политики связывают с выходом в свет в 1979 г. книги К. Уолтца «Теория международной политики». Сохраняя приверженность традиционным постулатам классического политического реализма о естественном характере международных отношений, о национальном интересе как главной детерминанте внешней политики государств и о силе как средстве достижения цели такой политики, неореализм одновременно существенно обновил его воззрения.

В первую очередь это касается отказа от чисто этатистского подхода к мировой политике лишь как к сфере борьбы отдельных государств за могущество и влияние между собой. Новое в неореализме выразилось в признании того факта, что действия государств зависят от структуры самой системы международных отношений, в которой все большую роль начинают играть международные организации и негосударственные акторы. «Естественное состояние» международных отношений сохраняется только для великих держав, взаимодействующих между собой и определяющих структурные свойства международной системы. Действия же мелких и средних государств зависят прежде всего от их места и роли в этой системе, следовательно, для них уже не подходит прежнее представление политического реализма о целях и детерминантах внешней политики. Неореалисты вслед за неолибералами признают снижение роли чисто военных и, соответственно, возрастание роли экономических и социальных факторов в международных отношениях. Но делают они это своеобразно: по их мнению, увеличивается экономическая составляющая совокупной мощи государства и относительно падает доля военной составляющей, но стремление к большей безопасности путем наращивания силы, как глубинный мотив внешнеполитического поведения самого государства, по-прежнему сохраняется.

При всех изменениях, которые произошли в теории и практике международных отношений, нельзя не признать, что рассмотренные

выше концептуальные подходы к анализу внешней политики государства в значительной степени сохраняют свою актуальность и могут применяться для оценки и характеристики международной политики любой страны мира, включая Кыргызскую Республику. Одновременно следует помнить, что каждое государство в своей международной деятельности представлено в виде ряда отдельных, хоть и связанных между собой, но относительно самостоятельных институтов.

Наиболее важная роль в области внешней политики принадлежит исполнительной ветви государственной власти. Именно эта ветвь способна обеспечить единство внешней политики государства. Только исполнительная власть, в отличие от законодательной или судебной, может полноценно представлять государство на арене международных отношений. Плодотворное участие государства в международных отношениях предусматривает последовательность и непротиворечивость его политики, высокий профессионализм его представителей, наличие у них значительных информационных, организационных, интеллектуальных и иных ресурсов. Все это может обеспечить исполнительная власть.

Все возрастающее значение для внешней политики и международной деятельности государств имеет институт судебной власти. В прошлом суды стремились уйти как можно дальше от международных проблем, но сегодня ситуация изменилась. Во многом это связано с возрастанием роли международного права во внешней политике государств и проникновением этого права в те сферы общественной жизни, которые ранее регулировались исключительно внутренним правом каждого государства. Особенно это касается прав человека. Их соблюдение стало в последние десятилетия важнейшим принципом международного права. Государства объективно заинтересованы в том, чтобы споры по поводу прав их граждан на территории иных государств решались в обычном судебном порядке, а не поднимались на межгосударственный уровень, внося тем самым осложнения в международные отношения. Судам приходится рассматривать множество дел, в той или иной степени затрагивающих интересы как иностранных граждан, так и иностранных государств в целом. Качество судебных решений по подобным делам не может не оказывать воздействия на межгосударственные отношения. Можно констатировать, что деятельность судебной власти в целом имеет немаловажное значение для поддержания в нормальном состоянии отношений

между государствами и для выполнения этими государствами своих международных обязательств.

В отличие от официальных органов государственной власти роль государственного аппарата в формировании и осуществлении внешней политики бывает иногда менее заметной, но зато более существенной. Если рассматривать международные отношения в самом широком плане, то в них участвуют практически все министерства и ведомства. Поэтому большое значение имеет координация деятельности различных государственных структур в международной сфере. В советские времена такую функцию выполнял негосударственный орган – Политбюро ЦК КПСС. В его состав входили представители тех органов власти и государственного управления, которые имели прямое и непосредственное отношение к внешней политике.

Важнейшим государственным ведомством в области международной политики в каждой стране является Министерство иностранных дел.

В стране на МИД КР возложены следующие задачи:

- разработка общей стратегии внешней политики Кыргызской Республики;
- практическая реализация внешнеполитического курса Кыргызской Республики;
- правовое обеспечение внешнеполитической деятельности Кыргызской Республики;
- координация международных связей субъектов и международной деятельности органов исполнительной власти в целях проведения единой политической линии в отношениях с иностранными государствами и международными организациями.

Роль Министерства иностранных дел Кыргызской Республики как органа государственного управления значительно возросла по сравнению с советскими временами. В те времена многие направляющие международной политики фактически находились в ведении партийного аппарата, а внешнеполитическое ведомство выполняло лишь дипломатические функции. Сегодня именно МИД является главным системообразующим центром всего внешнеполитического процесса, и это требует дальнейшего совершенствования структуры и самой деятельности этого ведомства.

**Организационная схема дипломатической службы
и Министерства иностранных дел Кыргызской Республики**

Внутренние департаменты	Дипломатическая академия МИД КР	Внешние органы
Департамент Содружества Независимых Государств	Дипломатические представительства	Консульские учреждения
Департамент западных стран	Посольство КР в Российской Федерации Посольство КР в Украине Посольство КР в Республике Беларусь Посольство КР в Туркменистане	Генеральное консульство КР в г. Стамбул Генеральное консульство КР в г. Дубай (ОАЭ) Генеральное консульство КР в г. Алматы Генеральное консульство КР в г. Екатеринбурге Консульский пункт посольства КР в Исламской Республике Пакистан в г. Карачи Консульское агентство КР во Франкфурт-на-Майне Виде-консульство КР в г. Новосибирск Консульский пункт посольства КР в Исламской Республике Иран в г. Машхад Визовый пункт МИД КР в г. Урумчи (КНР)
Департамент восточных стран	Посольство КР в Республике Таджикистан Посольство КР в Республике Узбекистан Посольство КР в Республике Казахстан Посольство КР в Исламской Республике Иран Посольство КР в Китайской Народной Республике Посольство КР в Королевстве Саудовская Аравия Посольство КР в Республике Индия Посольство КР в Великобритании и Северной Ирландии	
Департамент международных организаций и безопасности	Посольство КР в Малайзии Посольство КР в Японии Посольство КР в США и Канаде Посольство КР в Швейцарии Постоянное представительство КР при ООН и др. м/н организациях в г. Женева Постоянное представительство КР при ООН и др. м/н организациях в г. Нью-Йорк Посольство КР в Королевстве Бельгия Посольство КР в Республике Австрия Посольство КР в ФРГ	
Департамент международного экономического сотрудничества	Посольство КР в Турецкой Республике Посольство КР в Исламской Республике Пакистан Посольство КР в Республике Корея	
Департамент консульской службы		
Департамент по общим вопросам		
Международно-правовой департамент		
Валютно-финансовое управление		
Служба государственного протокола		
Группа по делимитации и демаркации госграницы		

Внешнеполитические инициативы КР

Инициатива	Год	Содержание инициативы
«Дипломатия Шелкового пути»	Принята в качестве официального документа ООН 17 сентября 1998 г.	Развитие Великого Шелкового пути как моста, соединяющего Восток и Запад на принципах равной ценности всех стран, через которые он проходит, их экономического и духовного развития
Проект «Виртуальный Шелковый путь»	Начало III тысячелетия	Создание зоны, свободной от негативного влияния наркотиков
Инициатива по созданию зоны, свободной от ядерного оружия в Центральной Азии (ЗСЯО ЦА).	1998	Укрепление международного режима нераспространения оружия массового уничтожения, создание зоны, свободной от ядерного оружия в Центральной Азии
Форум-диалог между ОБСЕ и ОИК	Стамбульский саммит ОБСЕ 8–10 ноября 1999 г.	Сотрудничество международных организаций по вопросам глобальной и региональной безопасности, основанной на принципах устойчивого развития
Инициатива проведения международной конференции	2001	Безопасность в Центральной Азии
Инициатива о проведении Международного года гор (МГГ)	2002 г	Привлечение внимания ведущих государств мира и международных организаций к проблемам сохранения горных экосистем и развития горных стран и регионов мира
Иссык-Кульский Форум ЮНЕСКО «Евразия в XXI веке: диалог культур или конфликт цивилизаций»	Состоялся 10–11 июня 2004 г. в Кыргызстане	Вопросы региональной безопасности в Евразийском регионе, проблемы развития региона, взаимоотношения между странами региона

Инициатива по внутри-политическому урегулированию в Афганистане	1996–2004	Создание условий для политической стабильности, реабилитации экономики Афганистана как предпосылки для восстановления и развития этой страны, стабилизации ее внутреннего положения
Бишкекский Саммит ШОС	2007	Рассмотрение результатов деятельности ШОС, дальнейшего развития взаимодействия в рамках ШОС по широкому спектру направлений
Учреждение Всемирного дня социальной справедливости	2007	Социальные обязательства перед бедными государствами и уязвимыми слоями общества
Внешнеполитические инициативы на 16 Конференции ООН	2009	Создание Альянса малых горных стран и фонда их поддержки; разработка глобальной программы по горным лесам, их сохранению, восстановлению и облесению горных склонов, снятие ограничений на строительство гидроэлектростанций

Тема 9. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ КОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Вопрос 1. Анализ современной ситуации в Кыргызской Республике.

Вопрос 2. Государственное регулирование в сфере этноконфессиональных отношений.

Вопрос 1. Анализ современной ситуации в Кыргызской Республике

Процесс демократизации государственной и общественной системы в Кыргызской Республике способствовал естественному развитию религий в республике, вставших на путь саморазвития, что привело к возникновению в нашей республике новой религиозной ситуации. На смену политике государственного атеизма пришло демократическое решение религиозного вопроса, открывшее возможность свободного мировоззренческого и вероисповедного самоопределения, распространения своей веры. В результате число религиозных организаций существенно увеличилось. До 1991 г. в Кыргызской Республике официальное признание получили 25 храмов и приходов Русской Православной Церкви и 39 соборных мечетей (около 1000 мечетей действовали без получения официального статуса).

- Не было религиозных учебных заведений, религиозных периодических изданий и литературы.
- Очень ограниченное количество людей могли совершать паломничество в Мекку – Хадж (Умра).
- В зарубежных религиозных учебных заведениях обучались только единицы.
- Посещение республики по вопросам религии иностранными гражданами фактически было невозможно.

- Завоз религиозной литературы из-за рубежа был запрещен, поскольку атеизм в СССР был поставлен в ранг государственной политики.
- Были некоторые ограничения на проведение религиозных праздников и обрядов.
- Из-за ограниченного доступа к религиозному образованию многие верующие обучались в нелегальных исламских школах (худжира) на территории Средней Азии.

Обеспечение реальных условий на создание прочной основы прав человека, свободу совести и власти закона в период независимости и демократизации в Кыргызстане способствовало полноценному развитию религии и религиозных организаций. Практически в течение одного десятилетия существенно изменилась структура его конфессионального пространства. К началу 90-х гг. она была представлена в основном двумя конфессиями: суннитским исламом и православным христианством, а на территории бывшего СССР действовали общины: баптистов, адвентистов, пятидесятников, католиков и Свидетелей Иеговы. В настоящее время Кыргызская Республика считается многоконфессиональной страной, в которой насчитывается более 23 религиозных направлений. Такое конфессиональное многообразие сформировалось за счет, во-первых, легализации и возобновления деятельности ряда религиозных направлений, ранее не получавших официального признания и преследовавшихся государством, во-вторых, в результате интеграционных процессов и проникновение новых для Кыргызстана религий.

Законодательство Кыргызстана, отвечающее общепризнанным мировым нормам, открыло большие возможности свободно исповедовать религию и совершать религиозные обряды и культы. Получили свое развитие, используя предоставленные права и свободу, не только ранее действующие религиозные организации, но и новые религиозные течения.

Как было отмечено выше, наряду с существующими религиозными конфессиями на сегодняшний день в Кыргызской Республике насчитываются 44 храмов и приходов Русской православной церкви, из них 1 женский монастырь, 2 религиозные организации православного направления (не относящиеся к РПЦ) (0 – до 1991 г.), 3 общины католиков (0 – до 1991 г.), 2 иудейские общины (0 – до

1991 г.), 1 буддийская община (0 – до 1991 г.), 216 религиозных объектов протестантского направления (0 – до 1991 г.), в том числе 20 миссий зарубежных конфессий, 11 учебных заведений, 7 центров, фондов и объединений, кроме того, действуют 12 общин Бахаи (0 – до 1991 г.). Около 1000 иностранных миссионеров (0 – 1991 г.).

На территории Кыргызской Республики действуют Духовное управление мусульман Кыргызстана (ДУМК), 9 казьятов (территориальные структуры ДУМК), а также 1600 мечетей, из них 1042 прошли учетную регистрацию (около 400 на стадии учетной регистрации), 25 центров, фондов и объединений ислама, 3 миссии зарубежных конфессий ислама. На данный момент проводят обучение 7 исламских институтов и 41 медресе и классов по изучению Корана, некоторые из них были преобразованы в исламские институты из худжира. Веротерпимость, присущая народам Кыргызстана, религиозные обряды и культы ислама, христианства вошли не только в быт кыргызов, русских и других народов Кыргызской Республики, став важной составной частью не только характера, культуры, но и получили признание на государственном уровне как религиозные праздники: всеми народами Кыргызской Республики совместно отмечаются мусульманские праздники «Орозо айт», «Курман айт» и христианское «Рождество Христово».

Для новых независимых государств, возникших после распада Советского Союза, поиски своих исторических, этнических и религиозных корней стали насущной задачей. Наверное, то же стремление испытывали многие государства. После крушения Советского Союза Кыргызская Республика, как и остальные страны Центральноазиатского региона, получила в наследство не только проблемы экономического характера, но еще и духовный вакуум. Государственный атеизм в течение 70 лет привел к тому, что большинство населения региона, считающего себя верующими, боялось открыто совершать религиозные обряды и выражать свои убеждения. Многие явления религиозной жизни постсоветских стран, связанные с либерализацией религиозной жизни, формированием новых религиозных отношений, ростом числа религиозных объединений и верующих, активной миссионерской работой, были характерны и для Кыргызской Республики. Вместе с тем в республике, как и в любой другой стране бывшего Союза, в процессе формирования новой религиозной обстановки обнаружились свои особенности,

обусловленные историческими, этническими, политическими, географическими и иными факторами.

Информация о религиозных объектах
в Кыргызской Республике на первую половину 2009 г.¹

Христианство	Количество объектов	До 1991 г.
Православие (Русская Православная Церковь), в том числе женский монастырь	44 1	25 0
Религиозные организации православного направления (не относящиеся к РПЦ)	2	0
Христианские религиозные организации, в том числе:	219	0
общины католиков	3	0
баптисты	36	0
христиане Адвентисты Седьмого дня	18	0
пятидесятники	36	0
свидетели Иеговы	40	0
лютеране	19	0
неденомированные религиозные организации протестантского направления	16	0
пресвитериане	13	0
христианские организации харизматического направления	7	0
Миссии зарубежных конфессий	20	0
Религиозные учебные заведения, в том числе высшие:	11 2	0

¹ По данным Государственной комиссии по религии КР.

Примечание: 7 центров, фондов, объединений, входящих в число крупных религиозных организаций.

Иудаизм	1	0
Буддизм	1	0
Религиозные объекты других направлений в религии (общины бахаи – 12, Универсальная церковь – 1, сайентологическая церковь – 1, лютеранская церковь «Конкордия» – 1, мессианская еврейская община «Бейт Иешуа» – 1)	16	0

Примечание: с 15 июля 2003 г. решением Госкомиссии по делам религий, по представлению Генеральной прокуратуры Кыргызской Республики, религиозная деятельность «Универсальной церкви» приостановлена.

Иностранные граждане-миссионеры, прошедшие учетную регистрацию в Госкомиссии по делам религии с 1996 г.	976	0
Иностранные граждане-миссионеры, проводящие религиозную деятельность на территории Кыргызской Республики на первую половину 2003 г., в том числе: исламские христианские	138 52 86	

Ислам	Количество объектов	Прошедшие учетную регистрацию	До 1991 г.
Исламские религиозные объекты, в том числе:	1685	1073	39
Духовное управление мусульман Кыргызстана	1	1	0
Казыяты	9	6	0
Миссии зарубежных конфессий	3	3	0
Центры, фонды и объединения	24	24	0

Высшие учебные заведения, в том числе:	7	7	0
Исламский университет Кыргызстана	1	1	0
Институты	6	6	0
Медресе	41	27	0
Мечети, в том числе:	1600 1111	1042	39
Ошская область	588	433	
Жалал-Абадская область	448	300	
Баткенская область	218	157	
Таласская область	79	52	
Иссык-Кульская область	48	21	
Нарынская область	52	5	
Чуйская область	147	67	
г. Бишкек	20	7	

Примечание: До 1991 г. на территории Кыргызстана проводили свою работу около 1000 мечетей, не получивших официального статуса.

В числе миссий зарубежных конфессий ислама:

1	Национальная миссия всемирной ахмадийской мусульманской общины в Кыргызской Республике (прошедшая учетную регистрацию в 2000 г.)
2	Представительство «Аль Ваф Аль Ислами»
3	Общественное объединение Кыргызское отделение «Международной исламской организации «Спасения»

Религиозные группы, эпизодически осуществляющие религиозную деятельность без учетной регистрации

На территории Кыргызской Республики действуют нелегально и подпольно следующие религиозные группы:

- Церковь «Сан Мен Муна» незаконно действует под прикрытием некоторых общественных объединений, зарегистрированных в Кыргызской Республике.
- Общество «Белое братство» периодически незаконно проводит свою работу.
- Наблюдается деятельность религиозной группы «Фалуньгун».
- Религиозно-экстремистская партия «Хизб-ут Тахрир» (Пар-

тия освобождения) проводит свою антигосударственную и реакционную деятельность на территории большинства Центральноазиатских государств.

Государственно-религиозные отношения – важнейший элемент внутренней и внешней политики нашей страны. На протяжении всей отечественной истории эти отношения оказывали и позитивное, и отрицательное воздействие на общество. История дает тому немало примеров. Но они всегда были значимы для народа, выделяясь четко обозначенными аспектами политического, государственного и религиозно-догматического характера.

При решении вопросов этого порядка необходимо определиться по принципиальным вопросам, установить единый подход к государственно-религиозным отношениям и только затем закрепить их законодательно. По мере углубления демократических преобразований актуальность государственной политики в сфере отношений с религиозными организациями будет возрастать, ибо свобода совести, свобода убеждений и верований, свобода мировоззренческого выбора являются неотъемлемыми правами человека и фундаментальными основами правового, демократического общества.

В последнее время особую озабоченность вызывает такое явление, как прозелитизм. Активная деятельность некоторых религиозных организаций и миссионеров, которые не учитывают местные условия, обычаи и традиции народов Кыргызстана, приводит к конфликтным ситуациям в местных сообществах. Существует реальная опасность усиления проникновения идей религиозно-экстремистских течений и влияния запрещенной религиозно-экстремистской партии «Хизб ут-Тахрир». И для решения этих проблем необходимо правовое совершенствование мер эффективного воздействия государства.

Вопрос 2. Государственное регулирование в сфере этноконфессиональных отношений

За годы независимости религиозная деятельность в республике была либерализована – были сняты все неоправданные ограничения на культовую, социальную, производственно-хозяйственную и иную некультовую деятельность религиозных организаций. Заложена основа цивилизованных государственно-религиозных отношений, налаживаются конструктивные взаимоотношения го-

сударства и религиозных организаций, особенно по вопросам общенациональных социальных программ. Опыт Кыргызстана изучается многими странами, в том числе и европейскими, многие эксперты считают первые шаги нашей страны в проведении политики в сфере религий наиболее удачными. Для совершенствования отношений государственно-религиозного развития государство должно иметь научно обоснованную, целостную модель государственно-религиозного взаимодействия применительно к переходному периоду в современном Кыргызстане.

При решении вопросов этого порядка, необходимо определиться по принципиальным вопросам, установить единый подход к государственно-религиозным отношениям, только затем закрепить их законодательно. По мере углубления демократических преобразований актуальность государственной политики в сфере отношений с религиозными организациями будет возрастать, ибо свобода совести, свобода убеждений и верований, свобода мировоззренческого выбора является неотъемлемыми правами человека и фундаментальными основами правового, демократического общества.

Важной государственной задачей является осмысление и уточнение статуса и места религиозных организаций в гражданском обществе. Современным государством религия поставлена вне политики, но не вне общества. Отсюда должна получить свое дальнейшее развитие идея социального партнерства между государством и религиозной организацией. Конечно, функции государства и религиозной организации различны, но у них есть точки соприкосновения и общие задачи. Более того, государству важно закрепить правовой статус традиционных конфессий. Так как, во-первых, традиционные конфессии прошли большой исторический путь, и у них есть опыт социального партнерства с государством. Во-вторых, традиционные конфессии не деструктивны по отношению к государству. В-третьих, они государствообразующие и культурообразующие для государства. Наконец, само государство знает, как общаться с традиционными религиями. Поэтому, конечно, должна быть продолжена законодательная деятельность в области государственно-религиозных отношений. Это вовсе не означает, что не должно быть осмысленной работы с нетрадиционными религиями, что их права должны быть ущемлены.

В основе новой концепции государственно-религиозных отношений должны лежать нормы и принципы, соответствующие международным обязательствам Кыргызстана. Однако необходимо учитывать мировой и отечественный позитивный и негативный опыт построения отношений государства и религий, с тем, чтобы был соблюден баланс интересов религиозной и нерелигиозной части общества. Необходимо осознание того, что эти отношения – общественно значимая сфера политики, от которой во многом зависят состояние межнациональных отношений, психологический климат и общественно-политическая ситуация в стране в целом.

Концепция должна отражать совокупность официальных взглядов на состояние, цели, принципы и основные задачи в сфере отношений органов государственной власти и религиозных объединений, действующих в республике.

Следует исходить из необходимости обеспечения единства культурного пространства, суверенитета Кыргызской Республики, прав и свобод человека и гражданина, в том числе свободы вероисповедания, а также обеспечения баланса интересов граждан, общества и государства. Концепция должна служить методологической основой для совершенствования нормативного правового регулирования отношений органов государственной власти с религиозными объединениями, а также при планировании и реализации деятельности органов государственной власти в указанной сфере.

Должна учитывать светскость государственной системы образования, равенство граждан независимо от их отношения к религии, равенство религий и религиозных организаций перед законом.

Следует отразить необходимость запрещения принятия законов или иных нормативно-правовых актов, ограничивающих свободу вероисповедания, свободу убеждений и мировоззренческого выбора, утверждения взаимной терпимости и уважения между последователями различных вероисповеданий, между верующими и неверующими.

Государственным органом, занимающийся вопросами религий, должен координировать усилия ведомств и государственных учреждений в вопросах, относящихся к деятельности религиозных организаций, выполнять экспертно-консультативные и информационные функции. Учитывая сложность и неоднозначность религиозной ситуации в стране, соответствующий государственный орган должен отстаивать интересы государства во взаимоотношениях с

религиозными организациями, постоянно отслеживать процессы в этой деликатной сфере общественных отношений, представлять Правительству и органам государственного управления информацию о религиозной обстановке, выступать с соответствующей экспертизой и оказывать содействие религиозным организациям по взаимодействию с государственными органами власти.

В концепции государственной политики в сфере отношений с религиозными организациями должно быть отражено конституционное право каждого на свободу вероисповедания, равенство граждан независимо от их отношения к религии, равенство религий и религиозных организаций перед законом, недопущение межконфессиональной розни и распространения религиозного экстремизма, достижение межрелигиозной толерантности и укрепление гражданского согласия и мира в обществе; взаимодействие государственных структур, местных сообществ с религиозными организациями.

Реализация концепции должна способствовать укреплению межрелигиозного диалога, усилению взаимоотношения государства и религий в области духовного и нравственного воспитания общества, формирования в нем установок толерантного сознания и противодействию крайним течениям религии...

Реализация закона «О свободе вероисповедания и религиозных организаций», политики государства в области религии требует координации и согласованности действий органов государственной власти всех уровней. Важно обеспечить единые подходы и согласованность в работе по применению этого закона и других законодательных актов, таких структур государственной власти, как органы прокуратуры, юстиции, правоохранительных органов и органов местного самоуправления

В этом плане необходимо проведение ряда работ с религиозными организациями:

- поддержание в обществе обстановки взаимоуважения и диалога в отношениях между верующими различных конфессий, а также между верующими и неверующими;
- возрождение и сохранение традиционных духовно-нравственных ценностей общества;
- создание эффективных правовых и организационных механизмов запрещения и пресечения деятельности религиозных объединений, наносящих ущерб или угрожающих здоровью,

нравственности, правам и законным интересам граждан, основам конституционного строя, обеспечению безопасности республики;

- предупреждение и пресечение проявлений религиозного экстремизма;
- совершенствование механизмов государственного контроля за соблюдением религиозными объединениями законодательства, обеспечение правовой защиты прав и законных интересов верующих в сфере образования, здравоохранения, трудоустройстве и других сферах общественной жизни;
- поддержка и укрепление института семьи, материнства и детства;
- проведение мероприятий по улучшению демографической ситуации, духовно-нравственное, патриотическое и правовое воспитание детей и молодежи;
- сохранение и восстановление объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народа Кыргызстана, а также по сохранению зданий, сооружений и иных объектов религиозного назначения, не являющихся памятниками истории, но имеющих культурную ценность;
- сотрудничество в области профилактики правонарушений, здравоохранения и социального обслуживания;
- благотворительная деятельность.

Государственные органы, органы местного самоуправления для создания условий плодотворного сотрудничества с религиозными конфессиями, сохранения в обществе атмосферы взаимного уважения и диалога в вопросах свободы вероисповедания должны взаимодействовать с религиозными объединениями.

Для реализации государственной политики в религиозной сфере и проведении превентивных мер с целью недопущения возникновения конфликтов на религиозной почве на местах необходимо, чтобы госслужащие и работники органов местного самоуправления находили взаимопонимание с верующими.

К моментам, определяющим взаимодействие госорганов с религиозными организациями на местах, относятся:

- отсутствие кадров госслужащих и работников органов местного самоуправления, умеющих на должном уровне работать с верующими различных конфессий;

- низкий правовой уровень и слабые знания о религиозной ситуации в республике у работников госорганов и органов местного самоуправления;
- слабые знания традиционного ислама, его различных течений, в частности, деятельности религиозно-экстремистской партии «Хизб ут-Тахрир аль Ислами»;
- недостаточное количество мероприятий превентивного характера массового значения для дальнейшего сохранения и стабилизации религиозной ситуации на местах и т.д.;
- неэффективность прежних методов работы госслужащего и работника органов местного самоуправления с религиозными организациями;
- недостаточность информационно-справочного материала о религиозных организациях, течениях, миссионерах.

В условиях разнообразной религиозной жизни очень большое значение приобретает вопрос толерантности. В республике становится доброй традицией проведение совместных конференций, семинаров и совещаний с участием представителей разных религиозных организаций. Подобные мероприятия начали проводиться с участием представителей не только традиционных религий (ислам, православное христианство), но и новых религиозных вероучений (бахаи, иудеи, буддисты и мн. др.). Результатом мероприятий явилось хорошее взаимопонимание, стремление представителей большей части граждан Кыргызстана жить в согласии и дружбе.

Конституция Кыргызской Республики 2010 г. дает возможность Кыргызстану закрепить свое положение толерантной страны, где уважают все религиозные убеждения и вероисповедания. Конституция соответствует обязательствам Кыргызской Республики перед ОБСЕ и принципам ООН.

Закон Кыргызской Республики «О свободе вероисповедания и религиозных организациях» провозгласил равные возможности и право выбора гражданам Кыргызстана на свободу совести и убеждений.

Но уже в 1995 г. в республике начала складываться неоднозначная религиозная ситуация, вызывающая беспокойство. Религиозная деятельность разных религиозных организаций стала осуществляться стихийно.

Неоднозначное толкование вопроса регистрации религиозных организаций крайне затрудняло обеспечение контроля за численностью и деятельностью религиозных организаций и их учреждений, миссий и миссионеров зарубежных религиозных организаций. Стихийно шел процесс религиозного обучения граждан республики за рубежом.

В эти годы появилось такое понятие, как религиозный экстремизм, ваххабизм, что вызвало обеспокоенность общества.

В связи с этим 10 августа 1995 г. на заседании Правительства Кыргызской Республики был рассмотрен вопрос «О религиозной обстановке в Кыргызской Республике и задачах органов власти по формированию государственной политики в религиозной сфере». В принятом постановлении № 345 было констатировано, несмотря на то что, религия отделена от государства, религиозная обстановка должна находиться в поле зрения государства и соответствующим органам поручено осуществлять контроль за соблюдением религиозными объединениями и организациями, общественными организациями и гражданами законодательства республики, анализировать деятельность религиозных организаций по выполнению ими обозначенных собственными уставами функций, проводить работу по упорядочиванию деятельности религиозных организаций, сектантских групп, миссионеров, принятию мер по пресечению антиконституционной деятельности под прикрытием религии. 6 марта 1996 года Указом Президента Кыргызской Республики создана Государственная комиссия при Правительстве Кыргызской Республики по делам религий как центральный орган исполнительной власти, призванный разрабатывать и осуществлять государственную политику по отношению к религиям и религиозным организациям.

Постановлением Правительства от 13 мая 1996 г. № 219 утверждено Положение о Госкомиссии по делам религий.

Государственная комиссия по делам религий – как государственный орган проводит политику религиозной толерантности и терпимости, межрелигиозного и межконфессионального диалога, формирования в обществе принципиально нового подхода к многообразию религиозных конфессий.

14 ноября 1996 г. Президентом Кыргызской Республики подписан Указ «О мерах по реализации прав граждан Кыргызской

Республики на свободу совести и вероисповедания», в котором утверждены «Временное положение об учетной регистрации религиозных организаций в Кыргызской Республике», «Временное положение об учетной регистрации миссий зарубежных религиозных организаций и иностранных граждан, прибывающих в Кыргызскую Республику с целью религиозной деятельности» и «Временное положение о религиозном обучении».

В соответствии с указанными временными положениями религиозные организации и их объединения, объекты религиозного назначения (мечети, церкви, храмы, молельные дома и т.д.), действующие на территории республики религиозные учебные заведения, а также миссии зарубежных религиозных организаций и иностранные граждане, прибывающие в Кыргызскую Республику с целью религиозной деятельности, подлежат обязательной учетной регистрации в Госкомиссии по делам религий.

Следует отметить, что прохождение учетной регистрации религиозных организаций в нашей республике является наиболее либеральным из существующих в других странах. Так, в Кыргызской Республике норма учредителей для религиозных организаций составляет 10 человек, тогда как в Венгрии, Узбекистане – 100, в Чехии и Австрии – 300, а в Туркмении – 500 человек.

Религиозная деятельность на территории республики без учетной регистрации запрещается.

Исходя из сложившейся религиозной обстановки в республике и в целях дальнейшего осуществления государственной политики в религиозной сфере Правительством Кыргызской Республики 17 января 1997 г. принято Постановление «О ходе выполнения постановления Правительства Кыргызской Республики от 10 августа 1995 года № 345 «О религиозной обстановке в Кыргызской Республике и задачах органов власти по формированию государственной политики в религиозной сфере».

Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 19 февраля 1998 года № 83 утверждено Положение об организации и осуществлении паломничества в Мекку (Хадж, Умра) из Кыргызской Республики, которое было направлено на оказание содействия в проведении хаджа, мобилизацию государственных органов на проведение данного мероприятия. Эти вопросы призван решать созданный штаб, в состав которого входят представители ДУМК,

Госкомиссия по делам религий и соответствующие министерства и ведомства.

7 июля 1998 года принято Постановление Правительства № 441 «О Концепции деятельности Государственной комиссии при Правительстве Кыргызской Республики по делам религий по разработке и осуществлению государственной политики в сфере религий», Постановление Правительства № 442 «Вопросы Государственной комиссии при Правительстве Кыргызской Республики по делам религий», в котором утверждены Положения:

- «О Государственной комиссии при Правительстве Кыргызской Республики по делам религий»;
- «О Межведомственном совете по делам религий», как консультативный и координационный орган, призванный разрабатывать рекомендации по проведению государственной политики в религиозной сфере, координировать усилия государственных органов и религиозных организаций, направленные на сохранение стабильности в обществе, укрепление духовности и веры, достижение межконфессиональной толерантности.

Постановление № 404 от 31 июля 2001 года «О составе Межведомственного совета по делам религий», отразило изменения в составе членов Межведомственного совета.

Деятельность Межведомственного совета по делам религий оказывает существенное влияние на решение вопросов и проблем, стоящих в религиозной сфере. Только в прошлом году проведено 4 заседания, где рассматривались вопросы профилактики религиозного экстремизма, состояния учетной регистрации, обучения студентов за рубежом в исламских высших учебных заведениях.

28 февраля 2000 года были приняты Постановление № 107 «О внесении изменений в постановление Правительства Кыргызской Республики от 07.07 1998 г. № 442» и Постановление № 86 от 3 марта 2001 года «О Государственной комиссии при Правительстве Кыргызской Республики по делам религий».

В постановлении Правительства Кыргызской Республики от 5 апреля 2001 года № 155 «О работе Государственной комиссии при Правительстве Кыргызской Республики по делам религий по выполнению Указа Президента Кыргызской Республики «О мерах по реализации прав граждан Кыргызской Республики на свободу совести

и вероисповедания» от 14 ноября 1996 г.» был поставлен ряд задач по регулированию взаимоотношений государственных органов, органов местного самоуправления и религиозных организаций.

В целях реализации Постановления Правительства Кыргызской Республики от 5 апреля 2001 г. № 155 постановлением Правительства Кыргызской Республики «О работе Государственной комиссии при Правительстве Кыргызской Республики по делам религий по выполнению Указа Президента Кыргызской Республики «О мерах по реализации прав граждан Кыргызской Республики на свободу совести и вероисповедания» от 14 ноября 1996 г., а также исходя из необходимости оперативного решения возложенных на нее задач постановлением Правительства от 12 апреля 2001 года № 167 было принято решение о переводе Госкомиссии в г. Ош.

Во исполнение данного постановления в г. Ош функционирует офис Госкомиссии по делам религий, разработан план мероприятий по поэтапному переводу, ведутся работы, связанные с перебазированием. Ровно половина сотрудников (4) постоянно базируются в г. Ош, 4 сотрудника работают в г. Бишкек. Руководство Госкомиссии периодически работает в г. Ош и в г. Бишкек. Принятые меры дали толчок оживлению работы в религиозной сфере. Госкомиссия по делам религий активно продолжила формирование государственной политики в сфере религий, местные госадминистрации стали больше уделять внимание религиозным вопросам.

Несмотря на это существует ряд проблем, в частности, отсутствие более полной информации о действующих религиозных организациях, анализе процессов и тенденций в религиозной сфере.

Среди множества причин отсутствия на сегодня целостной политики в этом направлении можно выделить несколько наиболее важных:

- Во-первых, отсутствие четких механизмов взаимодействия законодательного регулирования религиозной деятельности в пределах конституционной нормы свободы совести и религий (модель взаимоотношений государства с религиозными организациями).
- Во-вторых, отсутствие четкого механизма взаимодействия между государственными органами, министерствами и ве-

домствами, местными самоуправлениями по осуществлению такого регулирования.

- Несвершенство нормативно-правовой базы и законодательства способствует проникновению и осуществлению деятельности сектантских группировок на территории нашей республики, а также затрудняет работу по регистрации религиозных организаций и зарубежных миссий. Серьезную угрозу межнациональному согласию представляет вовлечение представителей коренной молодежи в новые религиозные организации и секты. В большинстве случаев в отношении к прозелитам проявляется враждебность и звучат угрозы.
- Несмотря на проводимую разъяснительную работу с верующими, сохраняется угроза проникновения и распространения идей крайних течений ислама на юге республики, где уровень религиозности населения высок. В последнее время эта тенденция наблюдается и на севере республики.

В этой связи предпринимаются усилия по дальнейшей учетной регистрации религиозных объектов. С этой целью духовным лидерам оказывается методическая помощь в подготовке документов на регистрацию.

- Создана база данных религиозных организаций, составлены справочники по:
 - религиозным фондам, учебным заведениям, прошедшим учетную регистрацию;
 - по религиозным организациям, прошедшим учетную регистрацию; по иностранным гражданам, прибывающим в Кыргызскую Республику с целью религиозной деятельности и прошедшим учетную регистрацию.

База данных и соответствующие материалы направлены во все облгайгоргосадминистрации по электронной почте.

- Рекомендовано ускорить создание аналогичной базы данных в каждом районе и начать персонифицированную работу с каждым религиозным объектом и верующим.

Такая же работа проводилась с каждым районным имам-хатибом и казыятами областей.

- Религиозные организации активно принимали участие в реализации программы «Аракет», «Ардагер», «Жаштык»,

«Новое поколение», «Образование для всех», «Жеткинчек», республиканской целевой программы «Жан Эне», Года Кыргызской государственности, в национальных программах «Комплексные основы развития» в «Национальная стратегия сокращения бедности». Работают с населением, участвуют в семинарах, конференциях по вопросам внедрения здорового образа жизни, репродуктивного здоровья, по вопросам семьи, профилактики ВИЧ/СПИД, наркомании, профилактики правонарушений среди молодежи, несовершеннолетних, предотвращения насилия в семье, гендерным аспектам развития общества.

- Регулярно проводились рабочие встречи по вопросам реализации прав граждан по свободе вероисповедания, по проблемам межрелигиозных отношений с представителями международных организации, посольств, аккредитованных в Кыргызстане. В результате проведенной работы международные организации начали систематически финансировать проекты студентов, преподавателей вузов, НПО по религиозным вопросам.
- Госкомиссией ведется работа по привлечению духовных служителей ДУМК к проектам для улучшения материально-технической базы мечетей, медресе и исламских институтов. Оказывается практическая помощь в трудоустройстве выпускников исламских учебных заведений.

Госкомиссией неоднократно готовились предложения в Правительство Кыргызской Республики по усилению законодательных норм по борьбе с проявлениями религиозного экстремизма. В частности, совместно с соответствующими государственными органами в указанную выше рабочую группу при Министерстве юстиции Кыргызской Республики по внесению изменений и дополнений в нормативно-правовые акты Кыргызской Республики внесены изменения и дополнения: в Уголовный Кодекс Кыргызской Республики в статьи 55, 299, 395-1.

- Для упорядочения завоза в республику печатной, аудио-видеопродукции религиозного характера, влияющей на общественно-политическую ситуацию в стране, усиливающей процесс прозелитизма, приводящего к конфликтам на религиозной почве, Госкомиссией совместно с заинтересованны-

ми министерствами и ведомствами инициировано постановление Правительства Кыргызской Республики, выводящего печатную, аудио-видеопродукцию религиозного характера из категории гуманитарного груза (постановление Правительства Кыргызской Республики от 13 мая 2003 года № 273 «О внесении изменений и дополнений в Постановление Правительства Кыргызской Республики от 4 мая 2001 года № 211 «Об утверждении Положения о порядке приема и распределения гуманитарной помощи в Кыргызской Республике»).

В настоящее время религиозная ситуация в республике остается неоднозначной и ее стабилизация в значительной степени будет происходить с помощью профилактики и урегулирования возможных конфликтов. В конечном итоге это будет направлено на утверждение гражданского мира и национального согласия в гражданских действиях и намерениях верующих, когда должны учитываться интересы всех заинтересованных людей, независимо от их национальности, вероисповедания и политических убеждений, уважаться международные права.

В связи с этим необходим всесторонний анализ сегодняшних реалий для долгосрочного и краткосрочного прогноза последствий принимаемых решений.

Тема 10. ГОСУДАРСТВЕННАЯ МОЛОДЕЖНАЯ ПОЛИТИКА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Вопрос 1. Анализ современной ситуации в Кыргызской Республике.

Вопрос 2. Разработка государственной молодежной политики в Кыргызской Республике.

Вопрос 1. Анализ современной ситуации в Кыргызской Республике

Участие молодых граждан в принятии решений, так же как и реализация их потенциала, во многом зависит от государственной молодежной политики.

25 июня 2009 г. Жогорку Кенеш Кыргызской Республики принял новую редакцию Закона КР «Об основах государственной молодежной политики». Обновленный нормативный правовой акт, по словам инициаторов, является «особенным, так как в разработке проекта прямое участие принимали молодые граждане».

По новому закону молодежь становится субъектом молодежной политики. Введено понятие «волонтерская деятельность», что приведет к изменению в других нормативных правовых актах с целью учета волонтерства как опыта работы по специальности.

Сокращен возрастной порог, определяющий категорию молодежи, с 15 до 28 лет, поскольку, по мнению парламентариев, «большая часть молодых людей создает дополнительные трудности и нагрузку для государства»¹. Еще в 2008 г., по данным Национального статистического комитета, численность молодежи в возрасте от 14 до 35 лет составляла 2 млн 487 тыс. чел., т.е. 48 % численности всего населения². Сегодня именно этой части населения в большей

¹ Справка-обоснование к законопроекту.

² Материалы Департамента молодежной политики Министерства труда, занятости и миграции Кыргызской Республики. 2008.

степени присущи снижение уровня знаний, образовательных и профессиональных навыков, и отсюда — заведомое несоответствие требованиям работодателей и низкие уровни занятости и дохода. В Кыргызстане этой проблемой обеспокоены около 40 % молодежи¹.

Сегодня в системе высшего образования Кыргызской Республики функционирует около семи типов образовательных учреждений: академии, университеты, институты, колледжи, образовательные центры и др. Если в 1990 г. было девять высших учебных заведений с общим контингентом студентов только 58,5 тыс. чел., то к настоящему времени число головных вузов увеличилось в 6 раз и составило в 2008 г. 49 вузов, из которых 31 государственные, 15 — частные и 3 — филиалы вузов СНГ. В них обучаются более 250 тыс. студентов. На сегодня программа подготовки бакалавров реализуется в 22 вузах, магистерские программы — в 9 вузах².

Также за последние годы наблюдается постоянный рост сети среднего профессионального образования, и количество СПУЗов к 2008 г. увеличилось на 60 % по отношению к 1991 г., хотя в 2004 г. был резкий спад количества обучаемых — на 36 %, но в последующие годы уже отмечается увеличение приема студентов в средние профессиональные учебные заведения — до 63 %.

Количество обучающихся и получающей дипломы молодежи растет, однако существует ряд проблем.

Сложилась критическая ситуация с трудоустройством выпускников с высшим и средним профессиональным образованием. Причина: низкое качество их подготовки в вузах. Так, по результатам среза знаний по медицинским специальностям в 9 вузах республики, средний балл составил 2–2,6, по юридическим в 24 вузах — 2,5–3,4, а по экономическим в 50 вузах — 2–3,5 балла³.

- Выпускники, обладая лишь теоретической базой, из-за отсутствия квалификации, трудовых навыков и опыта в работе не могут на равных конкурировать на рынке труда с опытными кадрами. К примеру, доля трудоустроенной молодежи

¹ Молодежь — стратегический ресурс Кыргызстана / Авт.-подгот.: С. Сырдыбаева, З. Сыдыкова, Г. Кудабаяева.

² Материалы Департамента молодежной политики Министерства труда, занятости и миграции Кыргызской Республики. 2008.

³ Там же.

от 16 до 35 лет в числе обратившихся в службы занятости по республике составила всего 43 %, в том числе доля трудоустроенных выпускников всех учебных заведений всего 38 %¹.

- В то же время у некоторой части молодежи (из малообеспеченных и сельских семей) снижается доступ к получению высшего и среднего профессионального образования. Поэтому большинство молодых людей (45,2 тыс.чел., или 66,6 %) не имеет соответствующей квалификации для участия на рынке труда. Соответственно растет уровень безработицы.
- Не способствует формированию системы профессионального образования, особенно в областях, значительное сокращение республиканского бюджетного финансирования самих учебных заведений. Местные власти просто не имеют возможности в нужном объеме финансировать систему. Поэтому для молодых людей, не получивших специальное образование, особенно характерна низкая конкурентоспособность на рынке труда. К примеру, около 60 % молодых людей не имеет соответствующей квалификации для участия на рынке труда.

Различные типы учреждений начального и среднего профессионального образования (техникумы, колледжи, профессиональные лицеи, профессиональные училища), разобщенные по ведомственной подчиненности разным министерствам, ведомствам, вузам, зачастую реализуют одинаковый набор образовательных программ. В погоне за внебюджетными средствами во многих вузах наблюдается переизбыток подготовки отдельных специалистов (юристов, экономистов) в связи с беспорядочным открытием новых специальностей в непрофилирующих вузах. Так, например, удвоилась по сравнению с дореформенным периодом количество специальностей, по которым ведется подготовка специалистов (теперь их свыше 200). Распределение студентов по группам специальностей приводит к диспропорции по отдельным специальностям: не хватает специалистов, которые могли бы работать в промышленности, строительстве, энергетике и т.д.

Одним из важнейших индикаторов положения молодежи является уровень безработицы и миграции.

- По официальным данным, численность безработных в 2009 г. составила 424,4 тыс.чел., или 16,8 % в пересчете на все население в возрасте 15 лет и старше. При этом наиболее высокий уровень безработицы отмечается в областях с большой долей высокогорных районов (Жалалабатская – 26,7 %, Нарынская – 21 %). Отмечена существенная разница в уровне безработицы мужчин (13,5 %) и женщин (20,7 %). Более напряженная обстановка наблюдается в городах (20,2 %), чем в сельской местности.
- Среди безработных большую долю (до 98 %) занимает молодежь в возрасте до 30 лет. Почти четверть безработных имеет высшее или среднее образование. При этом по отдельным территориям эта доля значительно выше.
- В связи со снижением уровня занятости миграция стала массовым явлением, однако достоверной оценки ее величины нет. Различные неофициальные оценки числа внешних мигрантов в Кыргызской Республике колеблются от 100 до 700 тыс. человек.
- По оценкам независимых экспертов, подавляющее большинство трудовых мигрантов составляет именно молодежь в возрасте от 20 до 35 лет¹. Среди них лица, имеющие высшее и среднее специальное образование, составляют более 23 %, а с начальным и со средним общим образованием – более 75 % их общего числа.
- Причина: сельская молодежь в Кыргызстане не связывает свое будущее с собственным местом жизни, с территорией, на которой молодые люди проживают в настоящий момент. По их же мнению, они не включены в программы развития собственных территорий и среди них очень высокая тенденция к выезду за пределы страны на заработки. Невостребованность молодежи на местном рынке труда при его ограниченности, как следствие низкого уровня образования, не обеспечивает дальнейших перспектив как для жизни в селе, так и в возможности карьеры в условиях города.

¹ Материалы Департамента молодежной политики.

¹ Источник: Интернет-портал Правительства Кыргызской Республики.

Вопрос 2. Разработка государственной молодежной политики в Кыргызской Республике

- Организация и проведение крупномасштабных программ по развитию молодежи, поддержка программ по развитию молодежи достаточными финансовыми ресурсами. В национальной программе очень много направлений для развития молодежи, необходимо определить стратегические направления, сфокусироваться на них, например пять направлений на пять лет, соответственно и финансирование выделять только на эти пять направлений; не проводить разовых мероприятий для молодежи, необходимы мероприятия более продолжительные, устойчивые.
- В национальные программы включить решение проблем молодежи, усилить ее информирование.
- Продвигать и развивать знания о нации, развивать государственный язык, развивать национальную культуру.
- На государственном уровне должны вести подготовку «профессионалов на заказ», где учебное заведение в краткие сроки готовит специалистов по заказу какой-либо организации. Эта подготовка должна быть контролируема государством.
- Стимулирование государством бизнес-структур, которые бы поддерживали и занимались молодежью (какие-либо льготы).
- Выработать меры по привлечению к ответственности руководителей, работающих и в госструктурах, и в других организациях, отбирающих работников по принципу трибализма.
- Усилить профессиональную подготовку молодежи, мигрирующей в соседние страны на заработки, молодежь теряет свою профессиональную пригодность.

Анализируя деятельность государственных органов в области молодежной политики, можно констатировать ее неэффективность, прежде всего, из-за отсутствия четко сформулированных целей и задач государства и общества в отношении молодежи, как к новой генерации взрослых. Министерства и ведомства, ответственные за образование, профессиональную подготовку, занятость и т.д., решают свои отраслевые задачи, ориентированные в большей степени на процесс, а не на достижение результата. Иными словами, одни органы не могут сформулировать конкретное

задание для другого государственного органа, другие не знают, как поступать и делают все по-своему, исходя из своих отраслевых интересов.

Государственная молодежная политика не учитывает современные вызовы – появление и действие новых акторов и субъектов, влияющих на умы и настроения молодежи (религиозные, националистические и экстремистские организации, криминальные группировки и т.д.), которые, в отличие от государства, проводят активную наступательную политику в отношении молодежи, основанную на учете изменившейся ситуации, формирование новых потребностей и продвижение новых ценностей у молодежи. Они умело используют особенность молодежной среды. Молодежь видит «практическую жизнеспособность» негативных ценностных представлений и все чаще их принимает, вовлекаясь в различные сектантские, экстремистские и криминальные организации. Эти организации понимают, что работа с молодежью – это работа с будущим страны, им гораздо легче работать с теми, кто еще не определился в своей жизненной позиции.

Государственные структуры, созданные для реагирования на проблемы молодежи, например, комиссии по делам несовершеннолетних, имеют дело уже с начинающими преступниками, т.е. они не занимаются профилактикой, а пытаются минимизировать нанесенный ущерб обществу от молодежи, выбравшей криминальный способ решения своих проблем.

Молодежные программы содержат много мер воспитательного характера, в реализации которых значительная часть отводится социальным институтам – семье, учебным заведениям, молодежным общественным организациям. С распадом СССР и изменением ориентиров экономического и политического развития многие социальные институты, защищавшие интересы молодежи, перестали существовать, а новые находятся еще на пути становления и развития. В этих условиях общественно привлекательный идеал прежних лет – всестороннее, гармоничное развитие каждого человека – оказался чрезвычайно далеким и сложным. Институты, существующие в переходный период, в большей степени заняты политикой выживания, занимаются поиском источников финансирования для выживания, и явно не справляются с возложенными на них задачами воспитания молодежи.

До сих пор нет четких конечных целей, нормы должны системно, на постоянной основе воспроизводиться государством и обществом. На каких примерах воспитывать патриотизм, подается под национально-этническим «соусом», а не через гражданственность и уважение к закону.

В качестве стратегического направления государственной молодежной политики предлагается сфокусировать усилия на обеспечение горизонтально и вертикально интегрированного института социального партнерства: государство – органы МСУ – молодежь для обеспечения равных возможностей, прозрачности и согласования деятельности сторон. При этом молодежная политика должна активно проводить линию на поддержание светского статуса государства и работать с вызовами будущего, а не ограничиваться реагированием на возникающие угрозы.

Тема 11.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Вопрос 1. Анализ современной ситуации в Кыргызской Республике.

Вопрос 2. Разработка государственной политики в сфере образования Кыргызской Республики.

Вопрос 1. Анализ современной ситуации в Кыргызской Республике

В условиях рыночной экономики резко возросли требования к профессиональной мобильности личности, способной быстро менять профессию, осваивать новые социальные роли и функции. В условиях нашей страны требуется подготовить, переподготовить и повысить квалификацию нескольких десятков тысяч человек. Сюда входят разные категории населения, в том числе работники системы образования и многие выпускники педагогических вузов, которые не могут найти себе работу по специальности.

Для Кыргызстана характерна сейчас массовизация в области высшего образования, т.е. высшее образование становится у нас массовым. Сейчас в институтах и университетах учатся более 231000 студентов. Это огромная цифра для маленького Кыргызстана. Причина его массовости – отчасти глобальные тенденции, но, скорее, специфические для Кыргызстана. Если на Западе это произошло на фоне экономического подъема, то у нас это на фоне экономического кризиса, демографического фактора: большое количество молодежи как раз вступило в такой возраст, когда надо было обучаться, а работы не было. И наше прежнее руководство даже поощряло создание многочисленных университетов, чтобы молодежь была чем-то занята. Но в результате мы получили дипломированных, но низкоквалифицированных специалистов.

Стратегия развития системы образования должна предусматривать обновление содержания образования в соответствии с современным уровнем развития науки, техники и технологий, а также достижение качества образования, соответствующего требованиям рынка труда и адекватного социально-экономическим и демографическим условиям.

Конституция Кыргызской Республики, Закон «Об образовании», ряд Национальных образовательных программ определили основные принципы и ряд задач, требующих решения в сфере образования:

- обеспечение равенства в доступе к образованию;
- обновление содержания образования и технологий обучения;
- улучшение качества;
- повышение эффективности использования ресурсов;
- демократизация управления.

Первоочередные задачи:

- Сделать сферу образования прозрачной для принятия решений. Образование – это не только сфера деятельности Министерства образования и науки.
- Необходимость вовлекать полноправными партнерами в организацию учебно-воспитательного процесса родителей, общественность, органы местного самоуправления.
- Для выполнения законов Кыргызской Республики «Об образовании» и «О статусе учителя» необходимо кроме системы образования строго возложить на органы местного самоуправления, правоохранительные органы, министерство юстиции, министерство внутренних дел, прокуратуру и широкую общественность.

Исходя из разделения функций и полномочий местных органов самоуправления, необходимо обязать глав местных округов поднимать престиж педагогической профессии путем:

- обязательного предоставления сельским учителям льгот при оплате расходов по содержанию жилья и коммунальных услуг, выделения беспроцентных ссуд на индивидуальное строительство;
- безотлагательного выполнения Закона «О статусе учителя» в части обеспечения земельными наделами и земельными участками под строительство;

- выполнения ст. 32 Закона «Об образовании», предусматривающей выплату единовременного пособия молодым специалистам на хозяйственное обзаведение.

Неоднократно подчеркивалось, что на современном этапе развития общества приоритетными составляющими в сфере образования должны стать:

- расширение сети дошкольных образовательных организаций и вариативных программ по подготовке детей к школе;
- создание условий для подготовки, переподготовки и повышение квалификации кадров дошкольного образования; модернизация школьного образования, предполагающая переход к компетентностной модели;
- пересмотр учебных программ с учетом прикладных и интегрированных направлений;
- реализация инклюзивного образования на всех уровнях обучения при сохранении специализированных организаций;
- внедрение профилирования учащихся 10–11 классов;
- разработка программ подготовки и переподготовки кадров с учетом существующего спроса, а также введение курсов повышения квалификации учителей без отрыва от производства.

Ответов на вопрос о целях реформы может быть множество, но в нашей стране чаще всего упоминаются следующие:

Повышение конкурентоспособности страны, ее человеческих ресурсов на мировых рынках для экономического роста и развития.

Несколько лет назад наш сосед Казахстан провозгласил цель войти в число 50 наиболее конкурентоспособных государств, и почти одновременно возник дискурс инновационной политики, улучшения качества образования и т.д.

Подобный дискурс, правда, с меньшей активностью, возник и в Кыргызстане. Когда речь идет о повышении конкурентоспособности страны в мировой (или в региональной) экономике, в образовательных реформах делается акцент на применение новейших технологий, технологизации учебного процесса, инновационные методы и т.п. Известен пример Индии, успешно продвинувшейся в подготовке за рубежом кадров в области компьютерного программирования. Результат – успехи Индии на мировом рынке производства программного обеспечения и компьютерного оборудования. А вот Филиппины, которые превратили экспорт рабочей силы в по-

литику, целенаправленно стали готовить моряков, работников гостиничного сервиса для выхода на рынки других государств, и в этом преуспели. Для Филиппин – это свой путь повышения конкурентоспособности рабочей силы, хотя подобная политика считается многими спорной и подвергается критике.

Если мы ставим цель стать конкурентоспособными, то необходимо подумать, что означает конкурентоспособность для Кыргызстана, каким образом мы можем ее достигнуть? Есть ли в нашем образовании что-то, что можно превратить, пусть со временем, в наше конкурентное преимущество? Сингапур, например, в 1997 г., запуская третью фазу реформирования своего национального куррикулума, провозгласил лозунг “Thinking school, Learning Nation” (в переводе «Думающая школа, Познающая Нация»). В этой стране очень сильны позиции математического образования, вместе с тем, обращается большое внимание граждановедению (civil education), играющему одну из ключевых ролей в укреплении единства народа и патриотического духа.

Вопрос 2. Разработка государственной политики в сфере образования в Кыргызской Республике

Преодоление кризисного состояния науки и научно-технической деятельности, формирование научных организаций, отвечающих требованиям развивающейся рыночной системы, явятся основной задачей, которую предстоит решить для развития интеллектуального потенциала страны. Для этого усилия государства будут сосредоточены на реализации конкретных мер политики, включающих:

- создание рациональной модели деятельности и финансирования научных учреждений;
- совершенствование нормативно-правовой базы для развития науки и интеллектуальной деятельности;
- стимулирование конкурентной инновационной деятельности и развитие частных научных учреждений;
- расширение научных связей и интеграция в мировое научное пространство;
- развитие прикладной науки и внедрение научных разработок в реальное производство;
- усиление влияния научных разработок на эффективность деятельности предприятий и повышение конкурентоспособ-

ности продукции, выпускаемой отечественными производителями;

- создание реальных стимулов, препятствующих оттоку интеллектуального капитала из страны;
- усиление привлекательности научной деятельности в Кыргызстане для частных инвестиций.

Преодоление негативных последствий переходного периода и *содействие развитию культуры* в новых условиях рыночной системы представляет для государства исключительно важную задачу. Для её решения будет проводиться постоянная работа по следующим основным направлениям:

- формирование устойчивой системы культурного воспитания, особенно молодого поколения;
- восстановление и расширение новых культурных связей и интеграция в мировую культуру;
- сохранение самобытных, традиционных направлений культуры;
- устойчивое государственное финансирование и стимулирование развития отдельных направлений культуры;
- создание рациональной системы подготовки кадров культуры;
- улучшение правовой базы, способствующей развитию культуры, взаимодействию учреждений культуры с бизнес-средой для расширения благотворительного движения и спонсорской помощи.

Проект включает мероприятия, направленные на:

- создание нормативной базы по вопросам поддержки и развития интеграционных процессов в сфере образования; согласование государственных образовательных стандартов всех уровней образования, требований к подготовке и аттестации научных и научно-педагогических кадров;
- обеспечение взаимного признания и эквивалентности документов об образовании, ученых степенях и ученых званиях;
- согласование порядка аттестации и аккредитации образовательных учреждений;
- научное и учебно-методическое обеспечение общего образовательного пространства;
- создание системы информационного обеспечения общего образовательного пространства.

Реструктуризация системы начального и среднего образования:

- Разработка и запуск пилотного регионального проекта по созданию отраслевых учреждений начального и среднего образования (на слиянии ПТУ и техникума).
- Совершенствование государственных образовательных стандартов.
- Пересмотр Перечня направлений подготовки и специальностей высшего профессионального образования и соответствующих государственных образовательных стандартов с точки зрения поддержки приоритетных специальностей и направлений, обеспечивающих социально-экономическое развитие страны.
- Открытие специальности и осуществление вузами набора на магистерские программы «Менеджмент в образовании».
- Разработка Государственных образовательных стандартов нового поколения на компетентностной основе.
- Переориентация государственной аттестации выпускников на проверку компетенций; введение профессионального экзамена для специальностей, финансируемых государством.
- Расширение в образовательной практике применения принципов Болонского соглашения. Продолжение пилотного проекта по техническим, сельскохозяйственным, педагогическим и гуманитарным направлениям. Создание при МОиН Кыргызской Республики координационного бюро по реализации принципов Болонского процесса и введение института координаторов во всех вузах республики.

Децентрализация-демонополизация оценивания высшего образования:

- Пересмотр механизма, программы и критериев оценки процедур лицензирования и государственной аттестации.
- Разработка параметров оценивания качества высшего образования, в первую очередь, трудоустройства выпускников.

Тема 12. СОЦИОКУЛЬТУРНАЯ ПОЛИТИКА В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Вопрос 1. Анализ современной ситуации в Кыргызской Республике.

Вопрос 2. Государство как инструмент воздействия на развитие культуры.

Вопрос 3. Концептуальные проблемы культурной политики в Кыргызской Республике.

Вопрос 1. Анализ современной ситуации в Кыргызской Республике

В последнее десятилетие все чаще ставится вопрос о том, должно ли общество измениться как целостность, и все чаще обсуждаются проблемы, связанные с его возможной социальной трансформацией. Существует целый ряд трактовок социальной трансформации, но общей тенденцией является отход от объяснения сути происходящего лишь новыми экономическими и технологическими достижениями. На первый план выдвигаются изменения в системе человеческих интересов и ценностей. В результате происходит понимание того, что культура играет роль импульса, выступает побудительной причиной развития, ибо определяет общий взгляд на жизнь, помогает выстроить «картину мира», воздействует на образ мыслей, представления и поведение людей, выступает одним из наиболее мощных факторов организации всей общественной жизни.

По сути, никакие позитивные изменения в обществе невозможны, если в практической деятельности не учитывается такая грань культуры, как специфика обычаев, нравов и традиций каждого народа, если не ведется работа по повышению творческого потенциала личности, развитию интеллектуальных навыков, поддержанию духовного здоровья нации в целом. Стратегии, игнорирующие необходимость сохранения и обогащения культурных ценностей, эт-

нического наследия, налаженной совместной жизни социальных групп, базирующейся на их самобытности и чувстве общности, являются тупиковыми, ведут к многочисленным конфликтам. Большое значение имеет понимание важности многообразия культур, принципа диалогового взаимодействия между народами, свободы культурно-информационного обмена.

Но реализация стратегий развития общества с ориентацией на развитие культурных факторов – это не только учет этноспецифики, это прежде всего развитие человека, достижение таких характеристик его жизнедеятельности, таких свойств и способностей, которые обеспечивают формирование человеческого потенциала, адекватного задачам современного общества. Качественный перелом может быть достигнут через обновление всех сторон жизни человека с учетом повышения значения его самостоятельности и творчества, формирования динамичной личности, которая может эффективно действовать в новой социально-экономической реальности и готова совершенствовать себя в изменяющихся условиях, а это нередко вступает в противоречие с традиционными, тем более архаичными жизненными устоями и устремлениями. Гармоничное развитие личности может быть достигнуто только при разумном сочетании модернизационной ориентации и сбережения традиционных ценностей.

Когда культура рассматривается как основа развития, понятие «национальная культурная политика» значительно расширяется. Культурная политика в демократическом обществе способствует формированию нации как многогранного сообщества, характеризующегося национальным единством, служит социальной интеграции и улучшению качества жизни.

Вопрос 2. Государство как инструмент воздействия на развитие культуры

В Основах законодательства Кыргызской Республики о культуре культурная политика характеризуется как совокупность принципов и норм, которыми руководствуется государство в своей деятельности по сохранению, развитию и распространению культуры, а также как сама деятельность государства в области культуры.

Государство является главным гарантом конституционного права граждан на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, равного доступа к ценностям культуры, информа-

ционным ресурсам, создания и расширения базовых условий для доступа к культурным благам. Такой подход в целом соответствует социодинамическому типу культурной политики.

Культурная политика государства в ее конкретном выражении должна быть направлена на формирование национального единства на основе общих гуманистических ценностей, улучшение качества жизни людей, являться частью взаимозависимых социальных стратегий. В основных направлениях социально-экономической политики в качестве стратегических целей культурной политики государства названы: развитие культурного потенциала и сохранение культурного наследия страны, обеспечение единства культурного пространства и доступности культурных ценностей широким слоям населения.

Движение к рынку остро ставит вопрос о корректировке государственного воздействия на сферу культуры. Существует различный подход к пониманию «объема» государственной культурной политики, в том числе «представление» о выполнении государством «умеренных» функций в культуре.

Культура может «передаваться» на муниципальный уровень или общественным советам, иногда спонсорство становится едва ли не единственным механизмом поддержки культуры. Политика такого рода должна быть результатом осознанного решения общества и подкрепляться адекватными изменениями в социальной жизни, в том числе цивилизованным функционированием художественных рынков, появлением системы соответствующих фондов, а также формированием общественного мнения, когда становится престижно поддерживать отечественную культуру.

Важным моментом концептуальных представлений о социальном прогрессе становится положение о том, что в период общественной трансформации государство обязано оказывать значительную поддержку сфере культуры. Наше законодательство закрепляет широкий спектр обязанностей государства перед культурой: разработка и реализация государственных программ сохранения и развития культуры, воплощающих культурную политику государства; создание условий для развития национальных культур; обеспечение гражданам доступности культурной деятельности, потребления культурных ценностей и благ; обеспечение свобод и самостоятельности всех субъектов культурной деятельности; оптимизация условий для самореализации талантов; ведение статистики культу-

ры; деятельность по преодолению монополии в области культуры. Острейшим становится вопрос о выполнении государством взятых на себя социальных обязательств, об их ресурсном обеспечении, наличии соответствующих механизмов выполнения этих обязательств на региональном и муниципальном уровне, причем муниципальный уровень нельзя рассматривать в отрыве от первого, так как именно на нем и происходит выполнение государством большинства своих социальных обязательств.

В то же время государство не должно поддаваться соблазну охватить слишком обширный круг культурных услуг, это ведет к нерациональному использованию ресурсов и усилению нагрузки на бюджет. Важное значение в связи с этим приобретают вопросы взаимодействия государственного, коммерческого и некоммерческого секторов в сфере культуры. Такое взаимодействие способствует поддержанию культурного плюрализма в обществе, максимальному удовлетворению культурных потребностей и интересов всех слоев общества.

Цели культурной политики Кыргызской Республики

В общетеоретическом плане в Кыргызской Республике представление о должном в культурной политике значительно видоизменяется. Происходит это, прежде всего, в связи с переходом к современным научным представлениям о сущности культуры, учитывающим актуализацию ее роли в жизни современного общества, видением культуры не как отдельного сектора бытия, а как явления, пронизывающего все общество и определяющего качество его жизнедеятельности.

Практическая реализация современных принципов и целей культурной политики в Кыргызской Республике встречается с множеством трудностей. Необходимо подчеркнуть значительную сложность характера изменений национальной культуры. Позитивные перемены противоречивы и зависят от ликвидации идеологического диктата, получения интеллигенцией невиданной доселе свободы творчества, усиления интенсивности культурного обмена, децентрализации управления процессом создания, распространения, потребления духовно-культурных ценностей.

Нельзя не видеть, что креативная, созидательная сила культуры, ее достаточно яркие проявления в той или иной области, общий количественный рост и качественное разнообразие вполне реаль-

ны и в целом уже привычны. Но такого рода перемены не снимают острейшего вопроса о кризисном состоянии целых отраслей культуры, которое выражается в информационной и культурной изоляции ряда регионов, ухудшающейся материальной базе культуры на местах, сокращении кадрового потенциала и оттоке работников в другие секторы, миграции за рубеж. Цена реформ оказалась слишком высокой: ухудшение материального положения значительных слоев населения привело к отчужденности многих людей от богатств национальной и мировой культуры, закрыло социально-экономические возможности духовного воспроизводства различных субъектов деятельности, привело к утрате ряда позиций в организации культурной жизни.

Одновременно страна должна быть открыта новым технологическим изменениям, глобализационным культурным процессам, готова развивать собственный и впитывать зарубежный культурный опыт, идти в ногу с теми народами и странами, культурные достижения которых ценятся мировым сообществом. Формирование важнейших стратегических приоритетов культурной политики актуализируется с учетом международного опыта и необходимого диалога между различными странами, в процессе которого и развивается обсуждение задач, стоящих перед культурой в целом в ходе ее развития.

Вопросы самобытности культуры являются стержнем оптимальной модели культуры Кыргызской Республики, модели, предполагающей интеграцию страны в систему мировой культуры на правах равноправного участника глобальных культурных процессов. С таким подходом трудно не согласиться. Это наиболее желаемый, но и самый трудный для осуществления сценарий, требующий значительных изменений в культуре и предполагающий ее выход на более высокий уровень для достижения нового общественного состояния.

Приоритетные направления культурной политики

Как правило, при определении направлений культурной политики во многих случаях ориентируются лишь на государственную культурную политику. Речь же должна идти о выстраивании широкого общенационального культурного развития. В этом отношении плодотворным представляется подход, при котором главными оказываются направления, рассчитанные на длительную перспективу, — *духовное, экономическое, организационное.*

Кратко охарактеризуем эти направления. В духовной сфере важнейшим видится восстановление пропорций государственно-го и личного, общественного и индивидуального, признание приоритета общечеловеческих ценностей и человека как высшей цели развития общества и его культуры; бережное отношение к культурному наследию народов Кыргызской Республики, их культурной идентичности; признание и защита творческой свободы и индивидуальности художника. В *экономической* области — достойное материальное обеспечение культуры, использование современного механизма ее финансирования, установление необходимых налоговых льгот для предприятий и лиц, направляющих часть своих доходов на развитие культуры, цивилизованная приватизация. Среди *организационных* проблем — обеспечение широкого доступа к ценностям отечественной и мировой культуры, кардинальное обновление управления сферой культуры, расширение демократических начал в развитии культуры, совершенствование системы социальной защиты творческих работников¹.

Государство должно играть важную роль в развитии каждого из этих направлений.

Трудности выхода из сложной ситуации, в которой находятся сегодня многие секторы культуры, в основном связывают только с недостатком средств. В принципе это так. Тем не менее, важно и другое: практика — это всегда развитие идей, необходимость еще и еще раз вернуться к вопросам о том, какие социокультурные факторы оказывают воздействие на развитие, что представляют из себя те срезы культуры, на которые именно сегодня необходимо обратить внимание, что именно определяет единство культурной политики, каковы сегодня важнейшие принципы принятия решений в этой сфере. Важно знать, к чему именно приложить организационные усилия в первую очередь, где расположены точки, воздействие на которые вызывает каскадные процессы саморазвития культуры.

Одним из приоритетных направлений деятельности Кыргызской Республики в области культуры становится *сохранение потенциала культурного наследия*. Устойчивое развитие требует бережной защиты и передачи следующим поколениям исторического опы-

та общества и его культурных достижений. Культурное наследие — это нравственный и духовный опыт, накопленный поколениями, источник вдохновения и творчества, это важнейший фактор поддержания национальной идентичности. Высокое предназначение и в то же время уязвимость культурного наследия делают охрану его одним из основных направлений культурной политики как на международном, так и на национальном уровне.

Интенсивные изменения в обществе день ото дня рождают новые проблемы с культурным наследием, его сохранением и возрождением. Культурное наследие в условиях динамичного мира разрушается из-за ограниченности ресурсов, недостатка знаний, страдает от неконтролируемого туризма, подвергается угрозе разрушения в результате загрязнения окружающей среды, уничтожается в ходе военных действий. К сожалению, во всем мире существуют проблемы, связанные с использованием культурного наследия для достижения экономических целей, с незаконной торговлей произведениями искусства, нечестной продажей изделий народных промыслов, манипулированием деятельностью музеев. Нуждаются в проработке вопросы доступности архивов и музейных коллекций, развития исследований по интерпретации культурного наследия и т.д.

Несмотря на то, что в Кыргызстане уже сложилась самостоятельная национальная система сохранения культурных ценностей, имеющая достаточно сложную организационно-правовую базу, основанную на взаимодействии разных государственных органов и общественных институтов, не теряют актуальности проблемы экспертизы, контроля вывоза, учета, регистрации культурных ценностей.

Главная задача состоит в том, чтобы воздать должное исключительному разнообразию культурного наследия, использовать его в интересах общественного развития. Это должно происходить, прежде всего, на региональном уровне, причем с учетом социально-экономических особенностей территорий, интересов и запросов различных категорий населения, культурного потенциала региона в целом, а не местных общин. Культурное богатство различных народов может и должно становиться основой для их взаимодействия.

Наиболее эффективным средством доступности культурных ценностей и источником сохранения наследия сегодня становится *туризм*. С помощью туризма возможно решение сложных задач по выполнению проектов возрождения и сохранения культурного нас-

¹ Лукин Ю.А. Культурология: вчера, сегодня, завтра (Очерки теории и методологии. Библиография. Маргиналии). 2001. С. 184–188.

ледия, реставрации памятников культуры. Туризм интегрирует в себе различные составляющие — социальную, культурную, эстетическую, экономическую. Он является, по сути, важнейшим фактором самофинансирования наследия, источником инвестиций в его сохранение. Туризм не должен развиваться только внутри себя, как это часто происходит сегодня, — доходы от использования культурных ресурсов должны возвращаться в сферу культуры и идти на финансирование мероприятий по охране культурных ценностей. В налаживании этого процесса важная роль принадлежит государственным органам, которые должны выстраивать приоритеты, касающиеся развития туристической сферы, играть координирующую роль при взаимодействии заинтересованных сторон, способствовать созданию правовой среды, обеспечивающей развитие туристической отрасли.

Важная сфера деятельности государства — *поддержка творчества* в широком значении этого слова, которое включает не только самовыражение человека в области искусства, но и участие его в решении проблем в других областях, в создании нового образа жизни, поддержку культурных инноваций. Задачи культурной политики, которые можно отнести к сфере преобразования окружающей действительности на основе творческого воображения и инициативы, связаны не только с поддержкой развития профессионального творчества и специального художественного образования, но и с усилением роли деятелей и институтов культуры в решении важнейших социально-политических задач, формировании социально активной личности.

Сфера индустрии культуры в мире в целом отличается интенсивным развитием: в ней сегодня создаются тысячи рабочих мест, а на ее долю в каждой стране приходится большая часть национального производства. В международных документах индустрия культуры предстает как динамичная сфера, вносящая вклад в развитие культуры на национальном, региональном и местном уровне, а также способствующая распространению соответствующей продукции той или иной страны за рубежом.

То, что такие формы культуры, как *кинематограф, телевидение, книгоиздание, производство аудио- и видеозаписей*, развиваются преимущественно на коммерческой основе, не может не накладывать отпечаток на качество продукции индустрии культуры.

При этом если рынок будет единственным «арбитром» качества продукции индустрии культуры, то творчество в этой сфере может быть скомпрометировано и решения, которые будут здесь приниматься преимущественно на основе коммерческого критерия, могут наносить ощутимый вред. В первую очередь это касается недостаточно известных творцов и новых форм эстетического выражения. В то же время продвижение действительно конкурентоспособной продукции — залог того, чтобы предотвратить опасность монокультурного развития. Создатели, художники, антрепренеры должны обладать возможностями для полноценной деятельности в национальной индустрии культуры, создавать ту продукцию, которая была бы конкурентоспособна на глобальных рынках культурной продукции. Для этого в сфере культуры необходимо усиление взаимодействия государственного и бизнес-сектора, различных организаций гражданского общества, осуществление совместных проектов в индустрии культуры (производство, вложение средств, передача прав), поощрение исследований, связанных с изучением культуры и ее распространением через средства массовой информации.

Сегодня, когда мир становится все более взаимозависимым, в сфере индустрии культуры, более чем где-либо, необходимо сотрудничество правительств разных стран. Оно могло бы развиваться по следующим направлениям: содействие развитию общих рынков; создание сетей для обмена информацией; развитие телекоммуникаций, совместное производство телевизионных и радиопрограмм, видео- и мультимедийной продукции, фильмов; защита прав художника, исполнителя; обмен актуальным опытом, обучение.

Вопрос 3. Концептуальные проблемы культурной политики в Кыргызской Республике

В наших условиях нужен более глубокий, концептуальный подход.

Существуют объективные и субъективные причины трудностей формирования культурной политики. Объективная причина — переходный период. К объективным причинам, затрудняющим выработку культурной политики следует отнести и глобализацию. Кроме того, в советский период в Кыргызстане не было самого понятия культурная политика. Все это разрабатывалось в центре.

Субъективные трудности связаны с тем, что у нас не было школы культурологов, специалистов по культурной политике, не было институциональной преемственности культурной политики. У нас постоянно меняются министерства: то есть министерство культуры, то его нет, то опять есть. К субъективным факторам следует также отнести отсутствие преемственности в кадровой политике. Происходит смена не только министров, но и работников, т.е. людей, которые должны были бы профессионально разрабатывать культурную политику.

К субъективным причинам также можно отнести и тот факт, что на пространстве СНГ упрощено понятие культурной политики. Связано это с тем, что политическая элита СНГ формировалась главным образом из корпуса так называемых «красных директоров», т.е. бывших директоров заводов. В советское время они не особенно соприкасались с культурной политикой. Нет осознания важности культурной политики в самый сложный период – смены цивилизаций. Все это приводит к тому, что понимание культурной политики со стороны политической элиты ограничивается лишь комплексом мероприятий. Работники министерства культуры не могут объяснить важность и необходимость культурной политики. Все сводится к набору заклинаний и аргументам типа «не развивать культуру – стыдно».

Государственное вмешательство необходимо в связи с тем, что система культурной политики лишена свойства саморегуляции. Вместе с тем, в культуре наименее применима концепция рыночных регуляторов.

Культура понимается как основа цивилизационной системы. Она есть способ интеграции биологических индивидов в социальную среду. Культура отвечает за нормообразование через систему ценностей и выполняет регулятивную функцию. Развита культура – предпосылка для устойчивого функционирования государства. Чем выше степень освоения человеком культуры, тем больший вклад он может внести в ее дальнейшее развитие.

Культура определяет взаимоотношения человека с самим собой (менталитет), с другими людьми (этика), с материальной (экономика) и окружающей средой (экология). Эти взаимоотношения находятся в органическом единстве. Культура является также неотъемлемой частью понятия свобода.

Культура и образование – ключи к модернизации общества и государства. Культура – основа креативного потенциала индивидов и общества, а следовательно, инновационного потенциала экономики. Конкурентоспособность определяется соревнованием культур. Культура через развитие человеческого и социального капитала является одним из факторов инвестиционной привлекательности.

Культурная политика – это инструмент регулирования развития. Она должна быть неотъемлемой частью всех направлений государственной политики. Необходима целостная культурная политика, направленная на сохранение наследия, модернизацию страны через капитализацию культурных достижений, человеческого и социального потенциала в конкурентоспособную экономику.

Культурную политику по степени сложности проблем необходимо поставить на уровень документов, важность которых принимается политической элитой. Это такие документы, как концепции национальной безопасности, развития и внешней политики. Необходимо показать, что эти документы взаимосвязаны и равнозначны.

Поэтому в концепцию культурной политики необходимо выдвинуть следующие приоритеты:

1. Укрепление стабильности общества и национальной безопасности.
2. Обеспечение модернизации страны.
3. Укрепление имиджа страны за рубежом.

Поскольку Кыргызстан находится не в безвоздушном пространстве, необходимо проанализировать универсальный, глобальный, региональный и республиканский национальный контекст.

Важный момент, который удалось выявить из универсального контекста, это то, что непрерывность основных культурных традиций (религия, алфавит, язык) есть важнейшее условие развития. Развивается тот, кто эффективно «накапливает» культуру. Китай был когда-то высокоразвитой цивилизацией. В 19 в. Китай был колонизирован западными странами. В 20 в. революции, гражданские войны и догмы маоизма мешали стране нормально развиваться. Колониальный период прошел, гражданские войны прекратились, Дэн Сяопин помог стране избавиться от догм маоизма. Став лидером КНР, он в 1978 г. провозгласил 3 принципа, с помощью которых решил вывести свою страну в ряд процветающих: возрождение древней китайской культуры, возрождение тысячелетнего фило-

софского наследия и создание условий для свободного проявления лучших качеств китайского народа. И вот тогда-то и сработала четырехтысячелетняя непрерывность китайской культуры. Именно она явилась тем важным ресурсом страны, результаты которого мы видим.

Многие страны проводили рыночные реформы, вводили частную собственность, но особых результатов не добились. Пример Китая, а также Японии, Южной Кореи и Тайваня показывает, насколько важна культура с точки зрения развития.

Другой момент: культура определяется плотностью информационного обмена, который пока еще определяется главным образом плотностью населения. Культура является функцией плотности информационных обменов. Представьте себе сто человек, которые находятся в одном месте. Они смогут выработать какие-то культурные нормы и ценности. Другое дело, когда эти сто человек разбросаны друг от друга на многие километры. Люди вырабатывают какие-то культурные мысли и ценности, когда они работают как система.

У нас в связи с миграцией идет депопуляция населения. Плотность населения в сельской местности уменьшается. Это может влиять на состояние культуры, соответственно в культурной политике это должно отражаться. Кыргызстан — страна горная, население редко расселено, кроме Чуйской долины, Оша и Джалал-Абада.

Культурная политика заключается в целостности. Например, если человек получил музыкальное образование, то плоды этого могут быть получены через 10–15 лет. Культурная политика для лиц, принимающих решения, выглядит следующим образом: делаешь / не делаешь — результатов не ощущается. Т.е. культурная политика характеризуется инерционностью. Инвестиции в образование и культуру дают обществу эффект только через 10–15 лет, поэтому они выглядят как безвозвратные и даже бесполезные.

В министерстве большая текучесть кадров, средний срок работы министра — 1,5 года. Можно ли за полтора года увидеть какие-то ощутимые результаты культурной политики? Поэтому возникает впечатление ее бессмысленности. Поэтому культурная политика сводится к каким-то мероприятиям, фестивалям, т.к. о них можно «отрапортовать». А ту культурную политику, о которой мы говорим, по сути никто не ведет, т.к. о ней невозможно «отрапортовать».

Нужно работать на перспективу, а не для рапортов, понимать, что это важно для страны, а не для карьеры.

Культура является также и отраслью экономики, частью ее третичного сектора услуг. Текущий цивилизационный уровень страны отражают города, тогда как села — хранители предыдущих форматов. У нас же 2/3 населения живет на селе.

Культурное разнообразие также необходимо для развития общества, как биоразнообразие для живой природы. Состояние окружающей среды в значительной мере определяется культурой отношений с природой.

В начале 2-го тысячелетия наш регион был самым передовым в мире и в экономическом, и в культурном отношении. Это было следствием того, что под влиянием функционирования Великого Шелкового пути в регионе сложилась самая передовая модель экономики. Ведущую роль играл третичный сектор — торговля. Для обслуживания этой модели экономики была создана самая передовая культурная политика. Доходы от экономики позволяли делать инвестиции в культуру. В это время творили выдающиеся поэты, философы и т.п. Почти все в регионе, что внесено ЮНЕСКО в Фонд мирового наследия, создано именно в этот период.

Регион находится на границе трех великих цивилизаций индустриальной фазы (исламской, евразийской, китайской). Культурная система региона входит одновременно как подсистема в европейскую, российскую и тюркскую системы и может интегрироваться в любые из них.

Регион почти 1,5 столетия подвергался российской/советской аккультурации (которая имела скорее положительные, чем отрицательные последствия), в процессе которой усилилось воздействие оседлой культуры на кочевую. Русификацию можно рассматривать как вариант вестернизации. От советского периода унаследованы высокий уровень образованности и широкая сеть инфраструктуры культуры.

Последние 1,5 десятилетия идет экспансия и Запада, и Востока. Идет активное внедрение английского языка, западной массовой культуры и одновременно — исламизация и китаизация. Жители села подвергаются воздействию Востока, а жители города — Запада.

В результате вестернизации импортированы чужие (и нередко чуждые) стандарты образа жизни (например, индивидуализм). За-

падные идеалы стали замещать несформировавшуюся национальную идентичность.

Основные конфессии: ислам и православие не прошли стадию реформации. Имеется тенденция экспансии ислама на светскую культуру.

Во втором тысячелетии кыргызы утратили / утрачивают наследие, связанное с рунической письменностью, языческими и кочевыми традициями, арабской письменностью, латинской письменностью (20–30-е годы 20 века).

В Кыргызстане сосуществуют различные цивилизационные уклады: доаграрный, аграрный, индустриальный, постиндустриальный. Особенность кочевой культуры состоит в ее синкретическом характере. Культура выживания кочевников в условиях дефицита природных ресурсов, в т.ч. в горах, чрезвычайно актуальна для мирового сообщества.

Как и в других доиндустриальных и постколониальных обществах, наблюдается доминирование чужой культуры. Кыргызы не доминируют над этническими меньшинствами в пространстве идей, смыслов и символов.

Кыргызское общество не обладает общенациональной идентичностью: с ней конкурируют этническая и локальная идентичность. Формирование гражданской нации еще не произошло. Идентификация происходит на основе происхождения и места проживания, и лишь затем — культуры.

Полисубэтническая структура кыргызского этноса создает трудности с точки зрения культурной однородности общества. Она же вместе с культурой других этносов может обеспечить динамизм из-за разнообразия культуры.

Кыргызы способны к быстрому приобщению к культуре других народов. Но для их традиционного менталитета характерна обращенность в прошлое: подражание старикам и предкам позволяет поддерживать идентичность, но делает общество статичным.

В советский период ломка традиционной хозяйственной культуры и ассимиляционные процессы привели к угасанию функционирования кыргызского языка. Его богатство основано на кочевой культуре.

Для сохранения идентичности необходимо развивать кыргызский язык. Для интеграции в глобальное культурное пространство необходимо развивать русский и английский языки. То есть граж-

данам страны необходимо полноценно овладеть тремя языками. А это не очень просто.

В Кыргызстане малый, сильно фрагментированный и неплатежеспособный рынок культурных услуг, а потому — не вполне самостоятельная культура. Сформировался замкнутый цикл деградации культуры: деградация культуры (снижение человеческого и социального капитала) — бедность — увеличение деградации культуры. Происходит периферизация кыргызской культуры — она оказывается не конкурентоспособной и функциональной на мировом культурном пространстве. Кыргызская литература, за исключением творчества Ч. Айтматова, становится локальной. Многие культурные продукты носят имитационный характер. Кыргызстан находится в стадии исключения из числа создателей глобальной культуры.

Геополитическая и демографическая ситуации Кыргызстана склоняют к евразийскому культурному пространству, а требования модернизации — к европейской системе ценностей.

Страна обладает высокой проницаемостью границ, повышенной интенсивностью культурных и информационных взаимодействий, а следовательно — повышенной подверженностью культурной глобализации. Кыргызстан — единственный член ВТО в регионе, что сделало рынок культуры открытым.

Высокая зависимость от внешних ресурсов определяет культурную уязвимость. Стоит угроза невосполнимых потерь в культурном наследии.

Неподготовленное присоединение к принципу свободы совести (в рамках Декларации прав человека) привело к расцвету сект и религиозного экстремизма.

Нет единого культурно-информационного пространства страны. Транспортные издержки препятствуют распространению культурных продуктов и услуг. Из-за несоответствия сетей культурного обслуживания структуре расселения идет снижение обеспеченности культурными благами и досугом.

Культурные учреждения и мероприятия сосредоточены главным образом в двух крупных городах. Идет размывание традиционной культурной среды вследствие миграции сельских жителей в города и за границу. Не было и нет собственной городской культуры и культуры как науки.

Снижение плотности населения ведет к увеличению доли малых сел и ослаблению культурной инфраструктуры, унаследованной от СССР. Государство не в состоянии поддерживать ее в сколько-нибудь функционирующем состоянии. Эта инфраструктура создавалась для развитого индустриального общества, и могла поддерживаться только им. Восстановление и/или устойчивое сохранение советской инфраструктуры культуры нецелесообразно. Эта инфраструктура создавалась за счет и для индустриальной цивилизации (т.е. не нами и не для нас).

Потенциала государства для реализации традиционных патерналистских подходов культурной политики недостаточно. Средства направляются преимущественно в бюджетную сеть по сметному принципу.

Ресурсы направляются не на стратегические компоненты культурной политики. Приоритетно финансируются те культурные объекты, которые считаются престижными с точки зрения глобальных (западных) ценностей, а не те, которые являются важными с точки зрения национальной идентичности и сохранения культурного многообразия.

Стоит проблема повышения потенциала саморазвития культуры. Произошло удорожание высшего образования, в т.ч. культурного. Миграция создает проблему сохранения культуры в стране и в диаспорах.

Состояние культуры не отвечает требованиям модернизации страны и является ограничителем экономического развития. Нет долгосрочной стратегии развития страны, поэтому нет внятной стратегии культурной политики, которая должна бы данный формат развития поддерживать. Культурные достижения, человеческий и культурный капитал не конвертируются в развитие.

Государство несет ответственность за создание и поддержание культурных рамок развития, за обеспечение доступности и равных возможностей доступа к культурным ценностям и их защиту, а также минимально необходимого объема культурных товаров и услуг населению. Государство следует косвенным принципам управления, стимулирует привлечение ресурсов и не берет на себя производство всех культурных благ. Государство берет на себя ответственность за решение проблем, непосильных для других учреждений.

Литература

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 2006.
2. Большой экономический словарь. М., 2002.
3. Койчуев Т.К. Мировая экономика и постсоветская Центральная Азия. Б., 2011.
4. Конституция Кыргызской Республики. Б., 2010.
5. Мусакожоев Ш.М., Нарматова Н.Б. Государственное регулирование национальной экономики. Б., 2006.
6. Политология: Энциклопедический словарь. М., 1993.
7. Экономика Кыргызстана: Проблемы рационального использования природных ресурсов. Б., 2012.
8. Юридический словарь. М., 2009.
9. The wealth and poverty of nations: why some are so rich and some so poor / by David S. Landes. New-York, 1998.

Использованные источники

1. Кыргызстан в цифрах: Ежегодные публикации Национального статистического комитета КР.
2. Интернет-ресурс «Токтом».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

«Мы созданы для того, чтобы совершать ошибки и заблуждаться» — писал американский ученый Льюис Томас. Но «используйте ошибки как ступеньки на пути к более глубокому пониманию и более великим достижениям» — отмечает Сьюзан Тейлор.

Наша жизнь за последние годы состоит из позитива и неудач. Мы не оправдываем самих себя и пытаемся преодолеть препятствия на пути к нашей независимости.

Государственная политика, проведенная за годы независимости Кыргызстана, оказала негативное влияние на устойчивое развитие страны. В целом решение во многих сферах государственной политики были необоснованными и неразработанными, поэтому оказали негативное влияние на само осуществление хозяйственной деятельности.

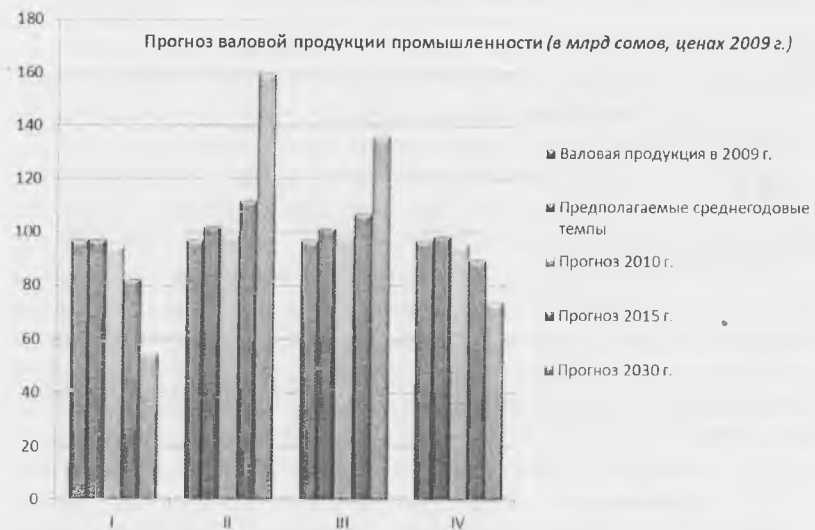
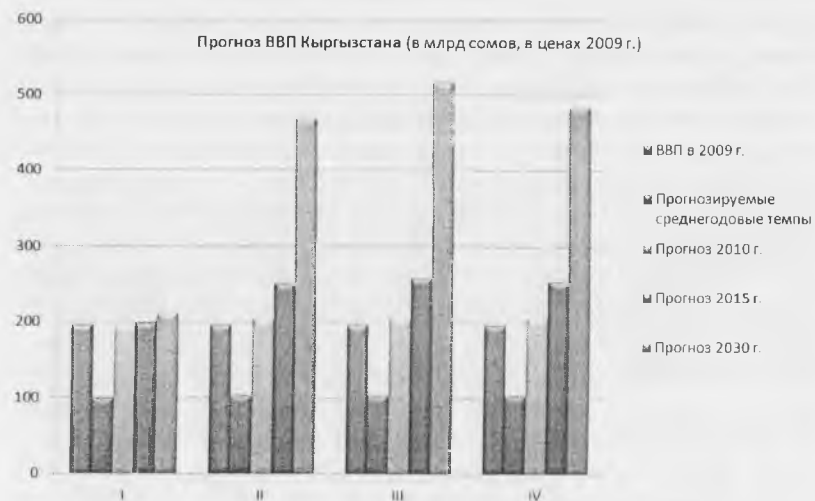
В этой связи академик Т. Койчуев и многие другие считают, что пришло время инвентаризации проводимых реформ в отношении результативности и ответственности реформаторов.

Без привлечения к ответственности за негативные результаты проводимых реформ можно «узаконить» принятие низкоскоростных, малозначимых решений, что приведет к дальнейшей деградации общества. Драматические этапы развития общества в 1991–2010 гг. — влияние экономического кризиса 1991–1995 гг.; воздействие нестабильной политической ситуации и политических «дворцовых переворотов», не могло не отразиться на экономическом росте и уровне жизни населения. Проводимая государственная политика перевела общество на рыночные рельсы и к новым методам и формам хозяйствования. Объем ВВП 1991 г., упавший в годы экономического кризиса, был «восстановлен» и превышен только в 2008 г., т.е. через 17 лет. Объем ВВП в 2009 г. по сравнению с 1991 г. возрос в 1,08 раза. Среднегодовые темпы роста ВВП в 1991–2009 гг. составили всего 100,4 %, а если по этапам, то: 1991–1995 гг. — шел

процесс упадка; 1995–2009 гг. — 104,3 %; 2000–2009 гг. — 104,7 %; 2005–2009 гг. — 104,4 %, т.е. после периода кризиса в 2000–2009 гг. среднегодовой темп роста «сохранялся» на одном уровне и, к сожалению, не поднимался. Этому мешали нестабильность в обществе и неустойчивость экономики, недостаток инвестиционных средств и зависимость от внешних источников, слабый потенциал в управлении, политические интриги и дворцовые «революции». Особенно пострадала промышленность и республика — из индустриально-аграрной страна превратилась в слабую аграрную. Без развития промышленности невозможен полноценный переход к инновационной экономике. Наряду с малыми и средними предприятиями должны функционировать крупные производства. Для этого необходимы совершенствование законодательной базы, системная государственная поддержка в модернизации производства. При этом следует учитывать, что нет ни одного государства в мире с одной частной формой собственности и малым и средним бизнесом. Во многих странах мира эффективно действует государственно-частное партнерство во многих сферах.

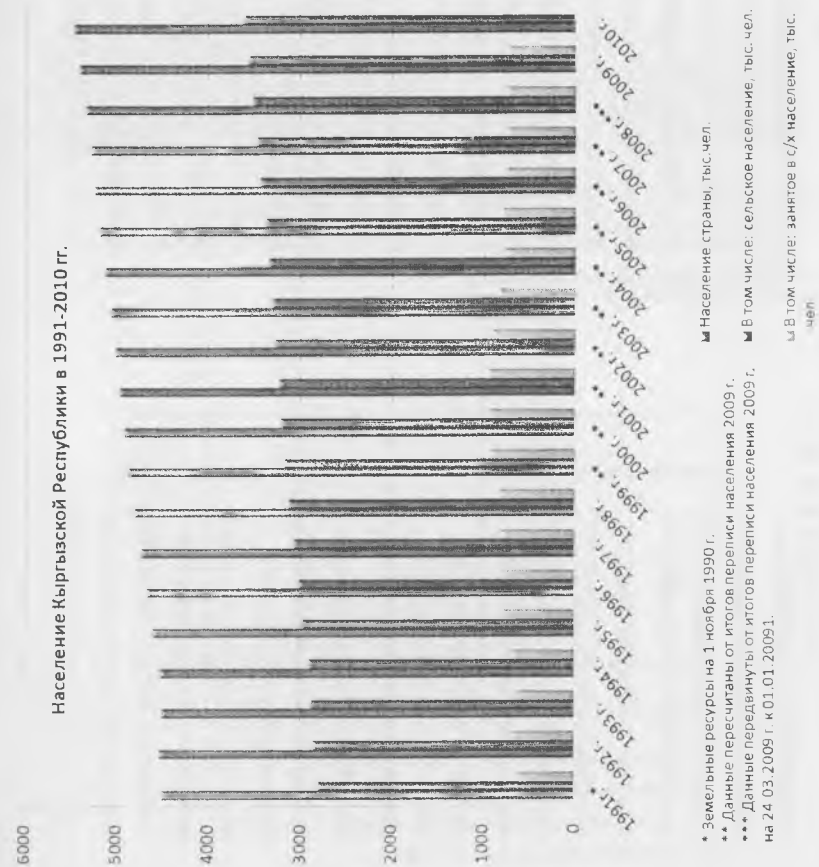
Канадский экономист и историк Стивен Ликок отмечал: «при совершенных гражданах, любое правительство является хорошим».

Диаграммы¹



¹ Источники: Национальный Статистический комитет КР.

Население Кыргызской Республики в 1991-2010 гг.

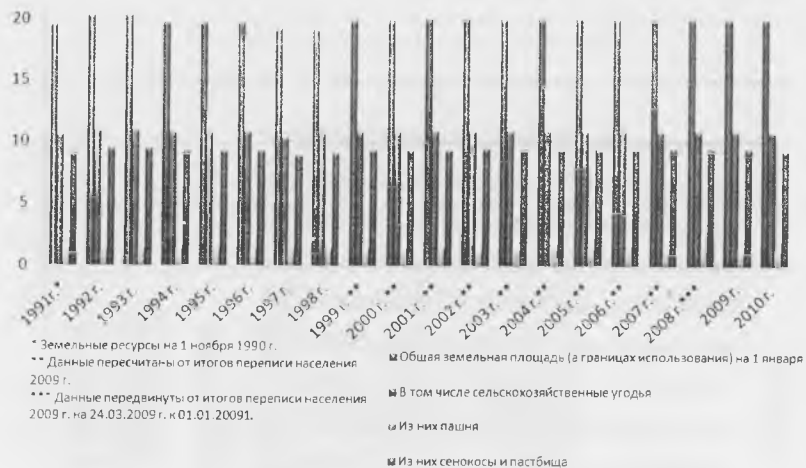


* Земельные ресурсы на 1 ноября 1990 г.

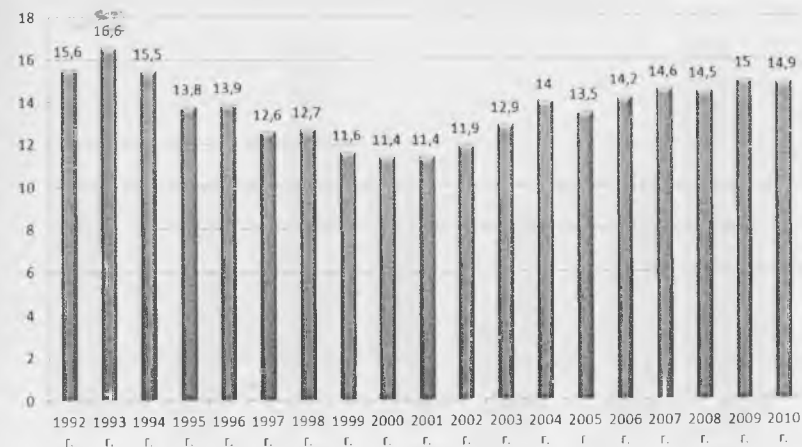
** Данные пересчитаны от итогов переписи населения 2009 г.

*** Данные пересчитаны от итогов переписи населения 2009 г. на 24.03.2009 г. к 01.01.2009 г.

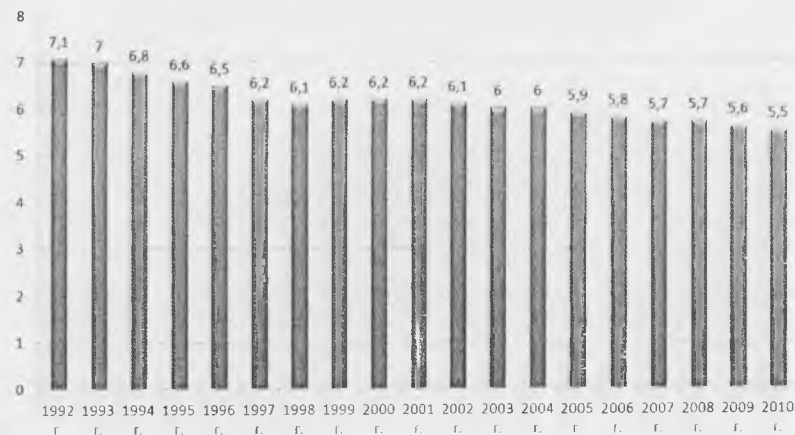
Земельные ресурсы Кыргызской Республики в 1991-2010 гг.



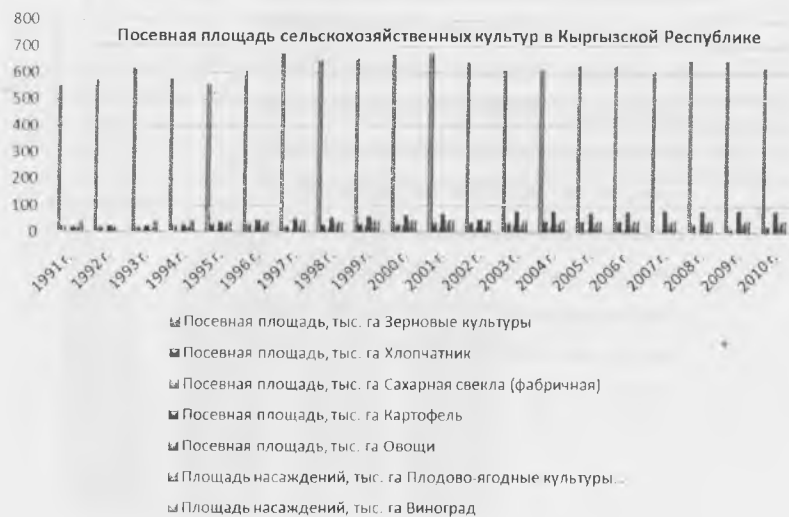
Обеспеченность сельского населения земельными ресурсами (га земли на чел.)

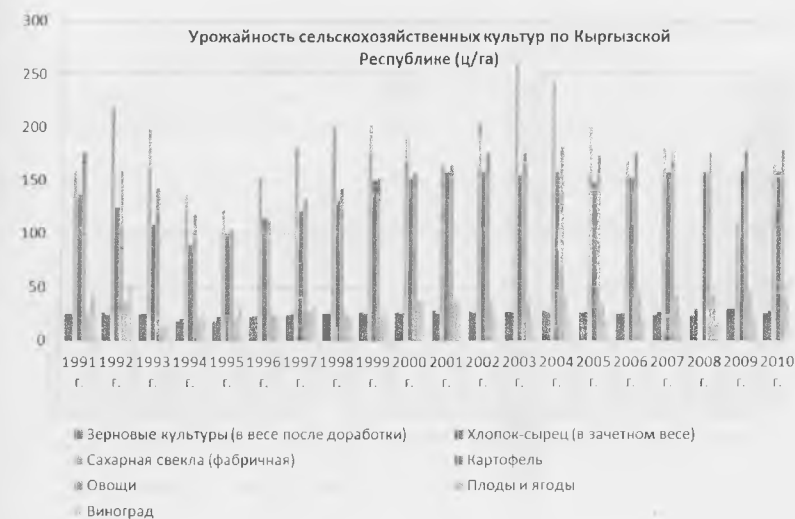
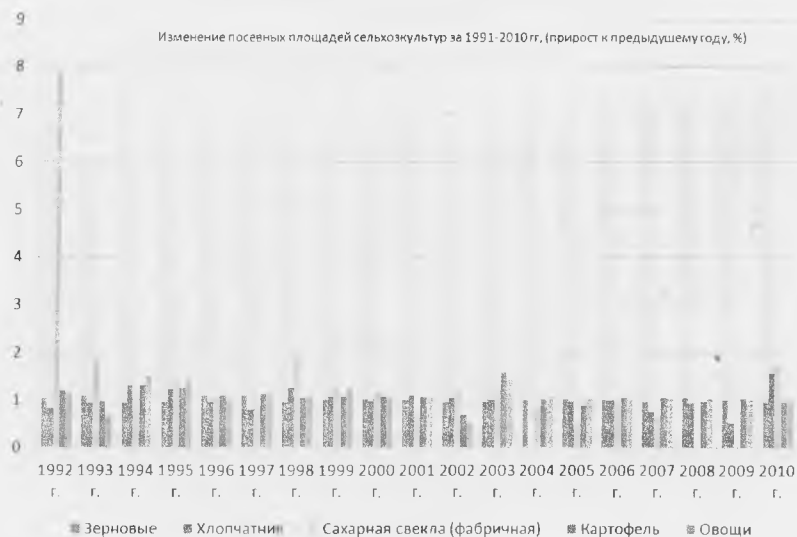


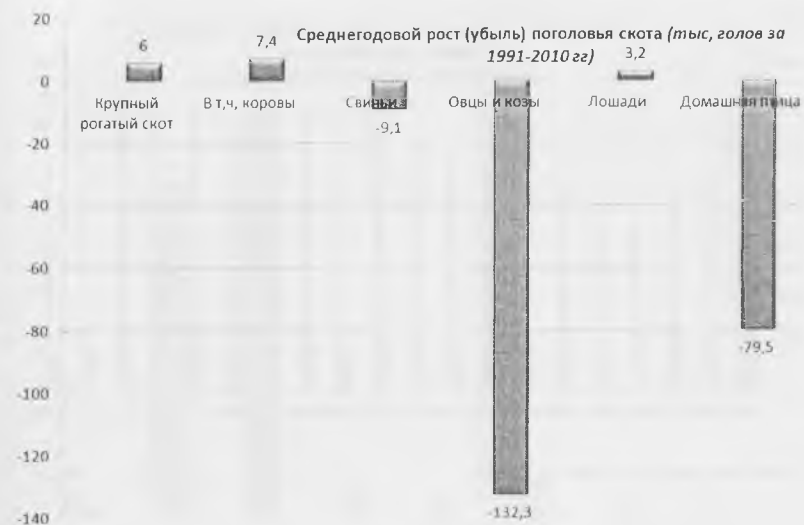
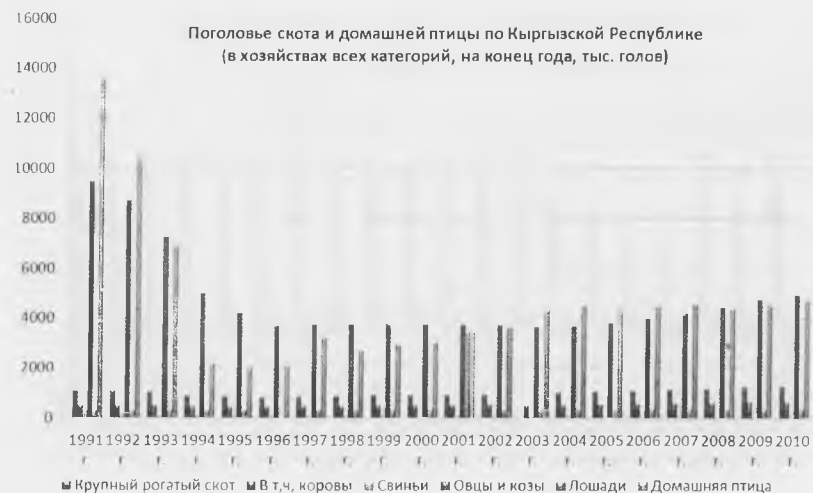
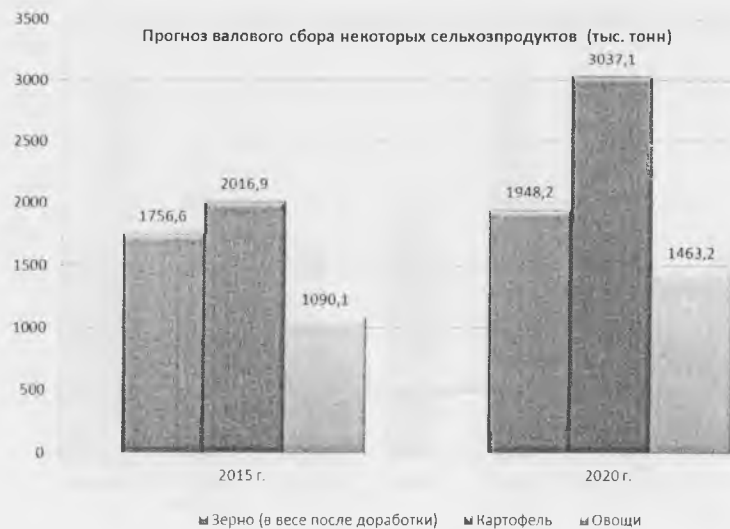
Обеспеченность сельскохозяйственного работника земельными ресурсами (га земли на чел.)



Посевная площадь сельскохозяйственных культур в Кыргызской Республике



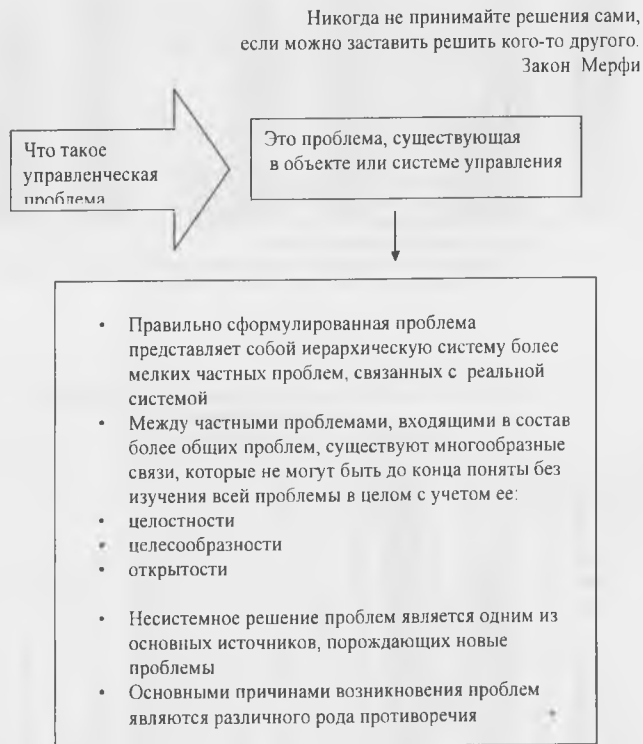




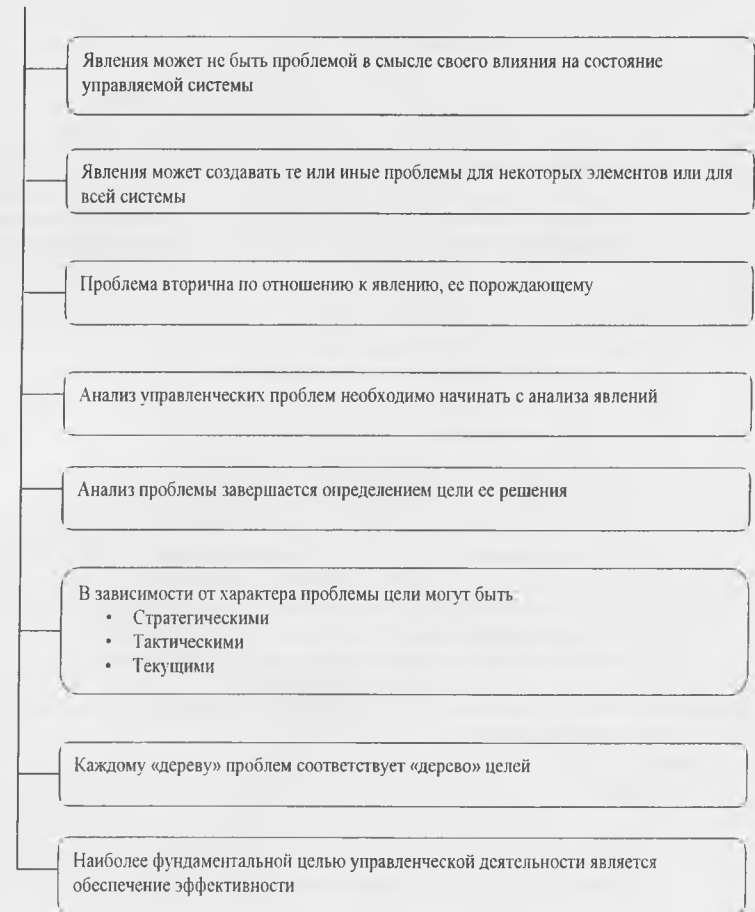
Приложение

Оптимизация управленческих решений

Формулирование и анализ проблемы в государственной политике

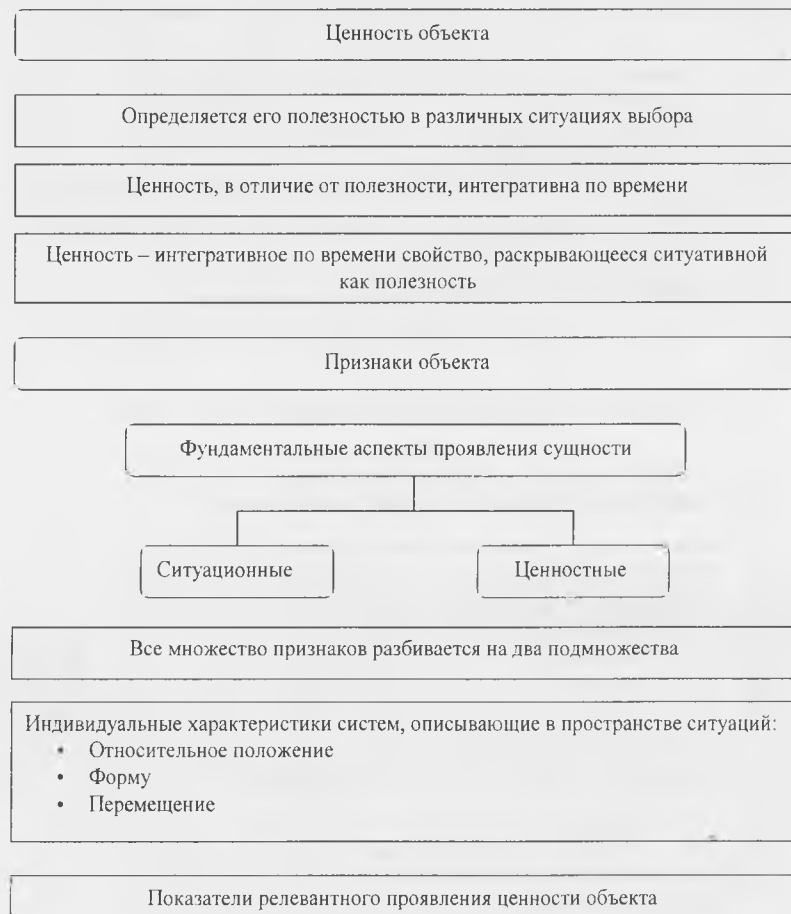


Проблемы и явления

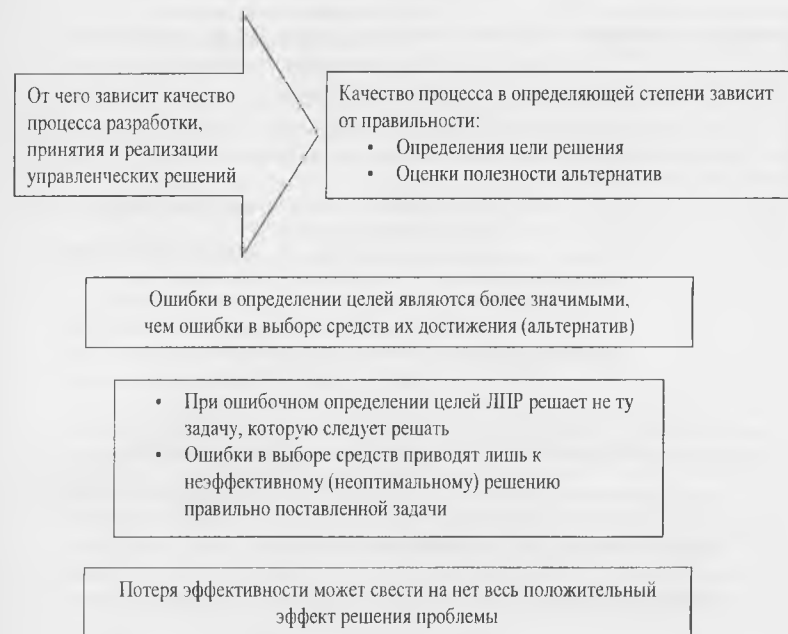


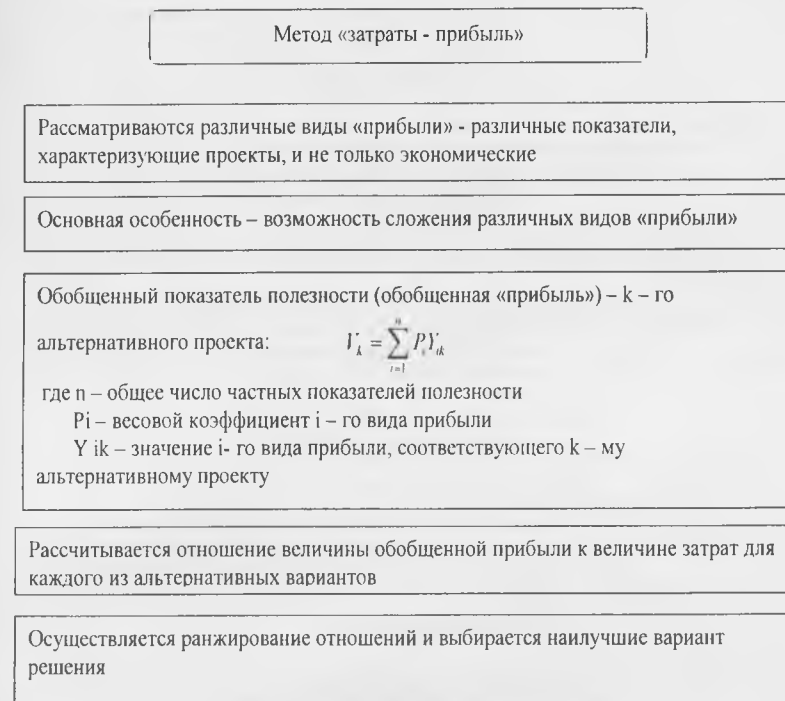
Оценивание, прогнозирование, планирование

Ценности и полезности

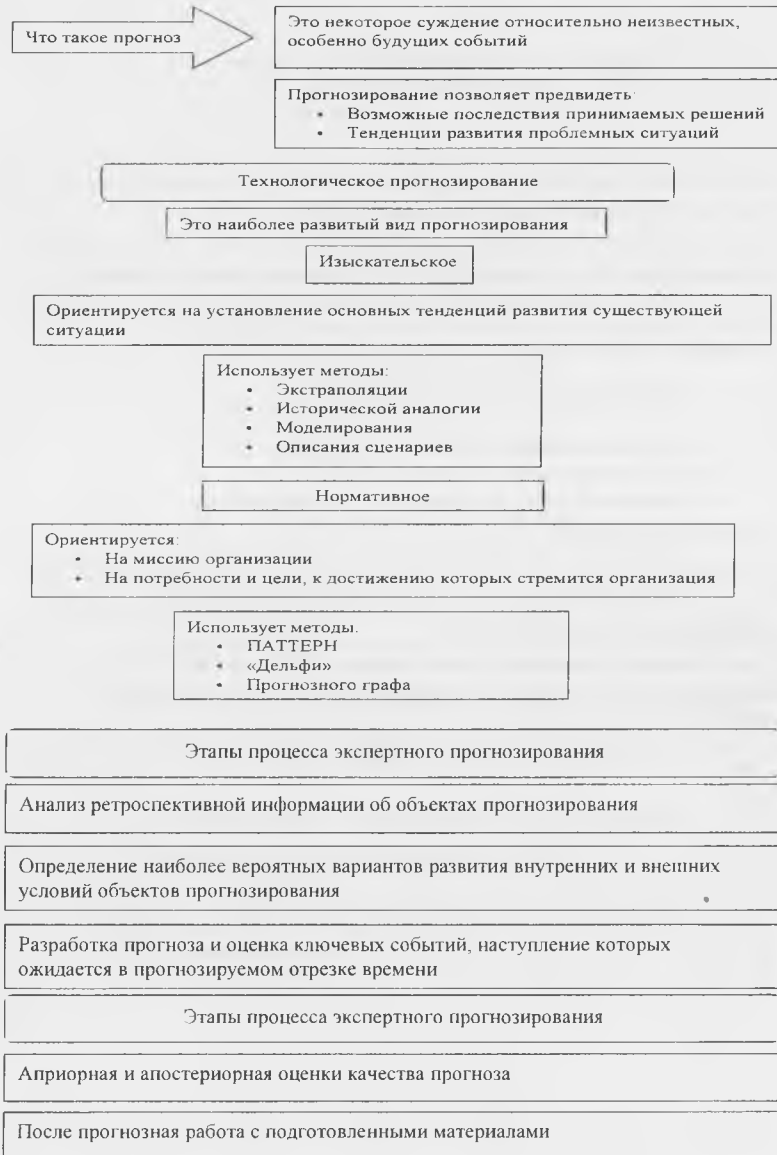


Оценивание





Прогнозирование



Метод сценариев

Используется

- При прогнозировании проблемных ситуаций
- При оценке проблемных ситуаций

Сценарий позволяют

- На том или ином уровне достоверности определять возможные тенденции развития взаимосвязи между существующими факторами
- Формировать картину возможных состояний, к которой может прийти ситуация под влиянием тех или иных последствий

Первым сценарии для прогнозирования развития сложных систем использовал Г. Канн

Описательный характер первых сценариев был развит за счет использования качественных и количественных моделей

Формальные методы прогнозирования

Детерминированно – экстраполяционный

Основан на аналитическом продолжении кривой изменения показателя или характеристики на некоторый интервал будущего

Метод временных рядов

Заключается в том, что значение показателя или характеристики в прогнозируемый момент времени определяется по известным значениям этого показателя или характеристики в прошедшие моменты времени

Использует весовые коэффициенты, зависящие от интервала времени прогноза

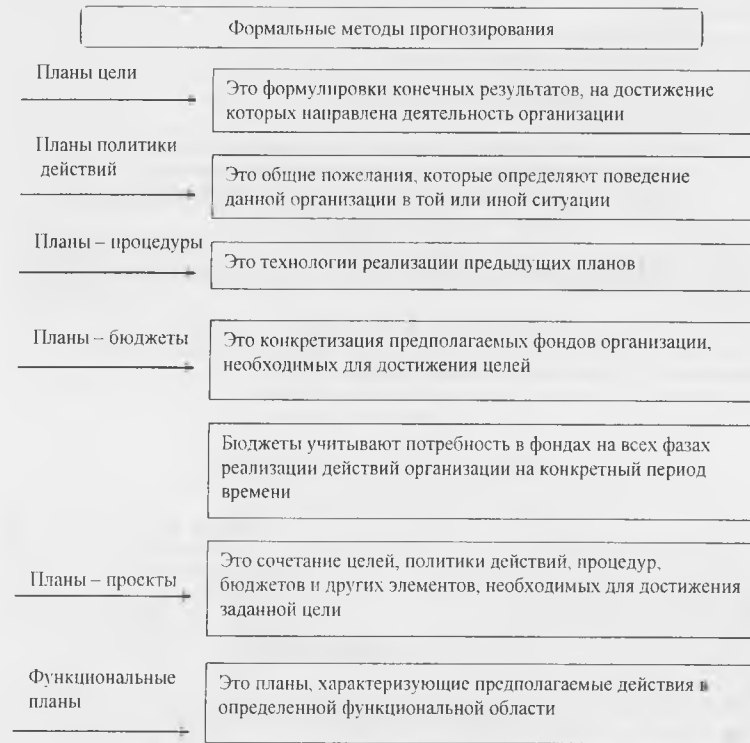
Позволяет учесть вклад сезонных и циклических факторов в закономерности изменения количественных характеристик

Вероятностно – экстраполяционный:

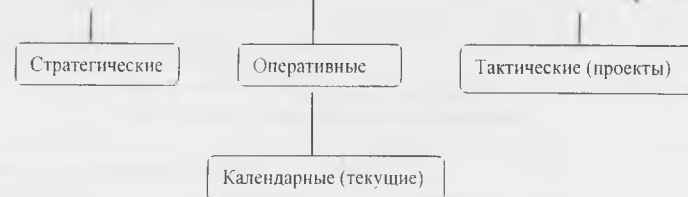
- Линейной регрессии
- Нелинейной регрессии
- Метод Байеса

Метод системной динамики

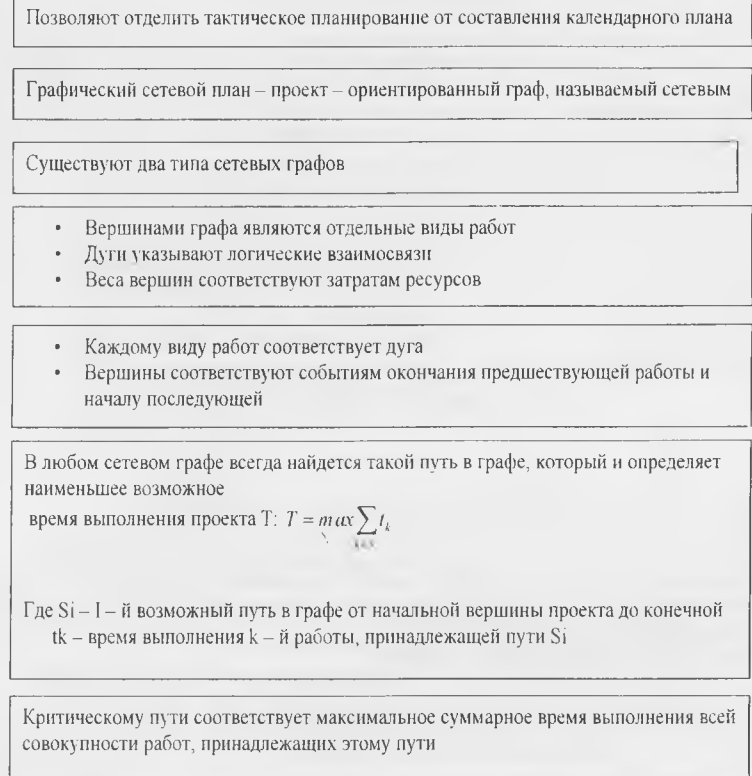
Планирование



Деление планов по протяженности планируемого отрезка времени

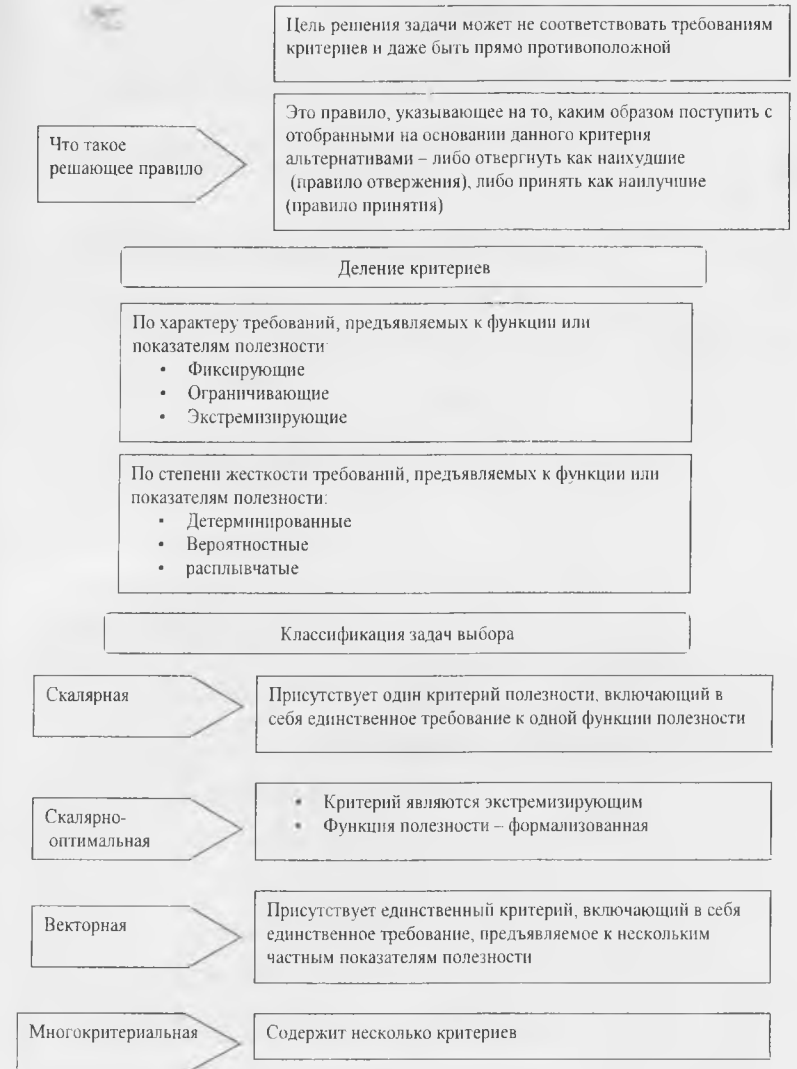
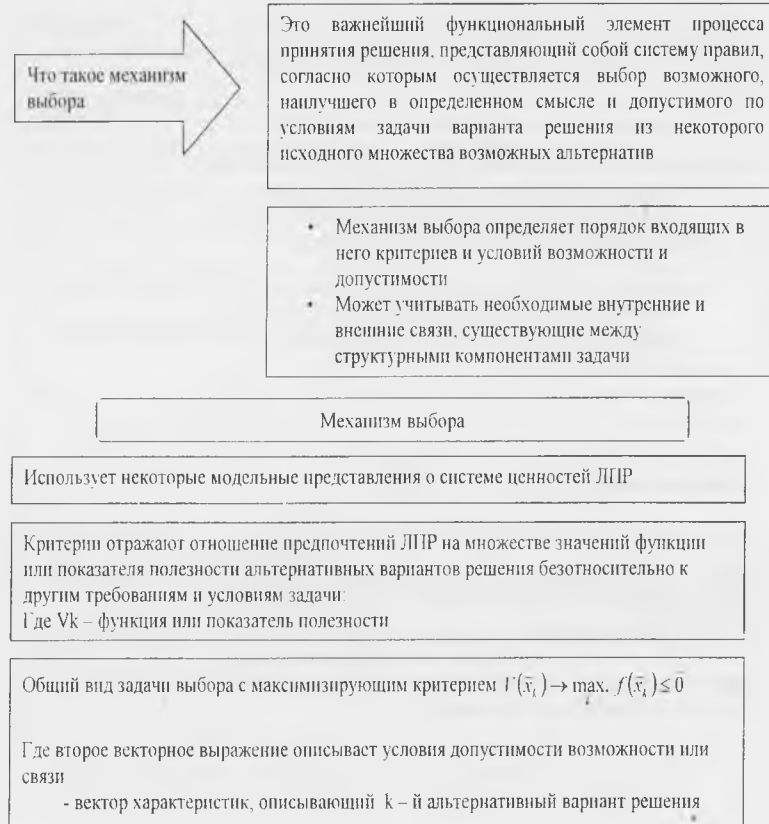


Сетевые методы планирования



Выбор наилучшего варианта решения

Общая структура механизма выбора



Виды неопределенности

Группы неопределенности

Стохастическая

Информация по отдельным аспектам решаемой задачи и используемому инструментарию носит вероятностный характер

Расплывчатая

Нечеткость некоторых представлений об управленческой проблеме и способах ее решения

Хаотическая

Состояние той или иной компоненты задачи выбора не может быть оценено с отличной от нуля вероятностью

Поведенческая

В задаче выбора принимает участие несколько ЭПР, преследующих свои индивидуальные цели

Формальные методы выбора

Методы выбора, применяемые при принятии управленческих решений

Метод выбора зависит:

- От вида управленческой задачи
- От условий решения задачи

Математического программирования

Вариационного исчисления

Прямые методы отыскания экстремума

Принятия статистических решений

Основанные на теории нечетких множеств

Теории игр

Использование критерия Парето

Критерий применяется, когда каждое альтернативное решение характеризуется вектором частных показателей полезности, каждый из которых желательно увеличивать

Процедурно реализуется следующим образом:

- Каждая альтернатива К из исходного множества возможных и допустимых альтернатив сравнивается попарно с другими альтернативами по каждому из частных показателей Y_{ik}
- Если для альтернативы К на множестве альтернатив существует такая альтернатива I, что для всех i $Y_{ik} < Y_{il}$ (i – номер частного показателя)
- Существует хотя бы одно такое j , что $Y_{jk} < Y_{jl}$, то такая альтернатива К относится к подмножеству доминируемых
- После всех попарных сравнений в качестве наилучших вариантов решений принимается множество альтернатив, в состав которого не входят доминируемые альтернативы

Минимаксный критерий Вальда

$$V = \max_i \min_j y_{ij}$$

Где Y_{ij} – значение показателя с функциями полезности альтернативы i в случае ее реализации в ситуации j

При этом критерии, олицетворяющем «позицию крайнего пессимизма», надо ориентироваться на худшие условия – «хуже этого не будет»

Это перестраховочный подход, естественный для того, кто очень боится проиграть

Критерий Гурвица

Позволяет не руководствоваться ни крайним пессимизмом, ни крайним легкомысленным оптимизмом («авось кривая вывезет»)

Стратегия выбирается из условия:

$$I' = \max_i \{x \min_j y_{ij} + (1-x) \max_j y_{ij}\}$$

Где x – коэффициент пессимизма, $0 \leq x \leq 1$

- При $x=1$ критерий Гурвица превращается в критерий Вальда
- При $x=0$ критерий Гурвица превращается в критерий «крайнего оптимизма», рекомендуящий выбрать ту стратегию, при которой самый большой выигрыш в строке максимален
- x выбирается из субъективных соображений

Метод иерархий

Основан на представлении о матрице эквивалентности

Используется для решения задач:

- Выбора
- Оценивания

Матрица эквивалентности – обратно симметричная

Элементы матрицы характеризуют относительные предпочтения различных альтернатив

Особенность метода – требование согласованности матрицы:
справедливо

Где a_{ij} - элементы матрица эквивалентности

Суммируя элементы матрицы по строке и деля полученный результат на сумму всех элементов матрицы, определяют важность альтернативы, соответствующей данной строке

Ранжируя по полученным значениям коэффициентов важности альтернативы, вычисляют наилучшие из них

Риск принятия управленческих решений

Что отражает
риск принятия
решений

Он отражает не только угрозы, связанные с выбором той или иной альтернативы, но и неуверенность ЛПР в правильности этого выбора

Шкалы измерения риска

Категориальные

Реализуются с помощью лингвистической переменной, которая может принимать значения:

- Чрезвычайно большой риск
- Умеренный риск
- Ничтожно малый риск
- Большой риск
- Малый риск
- Отсутствие риска

Часто смешиваются два ощущения риска:

- С вероятностью осуществления угрозы
- С возможной величиной ущерба

Нечеткие
числовые

Шкала Харингтона

- Очень высокое проявление свойств
- Высокое проявление свойств
- Среднее проявление свойств
- Низкое проявление свойств
- Очень низкое проявление свойств

Шкала Саати, в которой степень проявления свойств (угроз) характеризуется числовым рядом от одного до девяти

Вероятностные

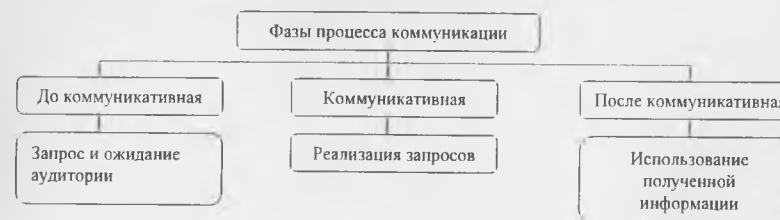
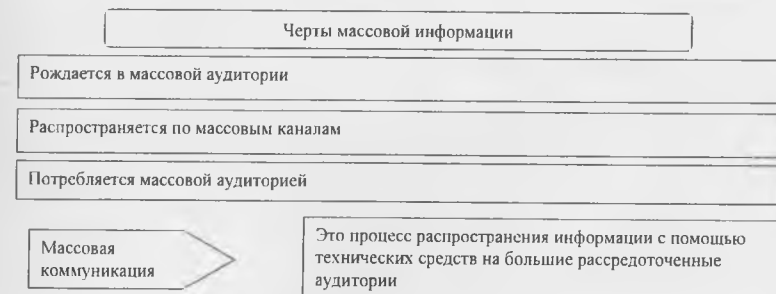
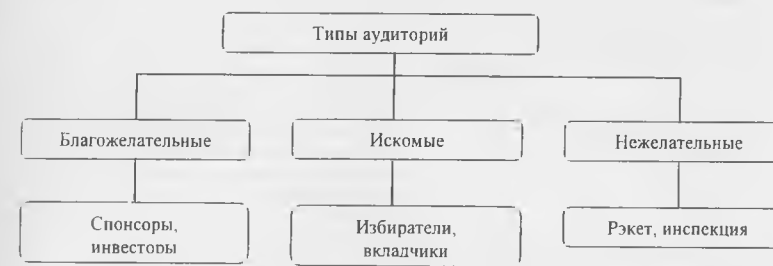
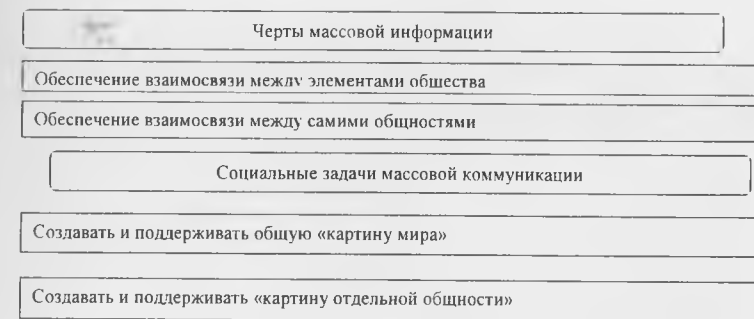
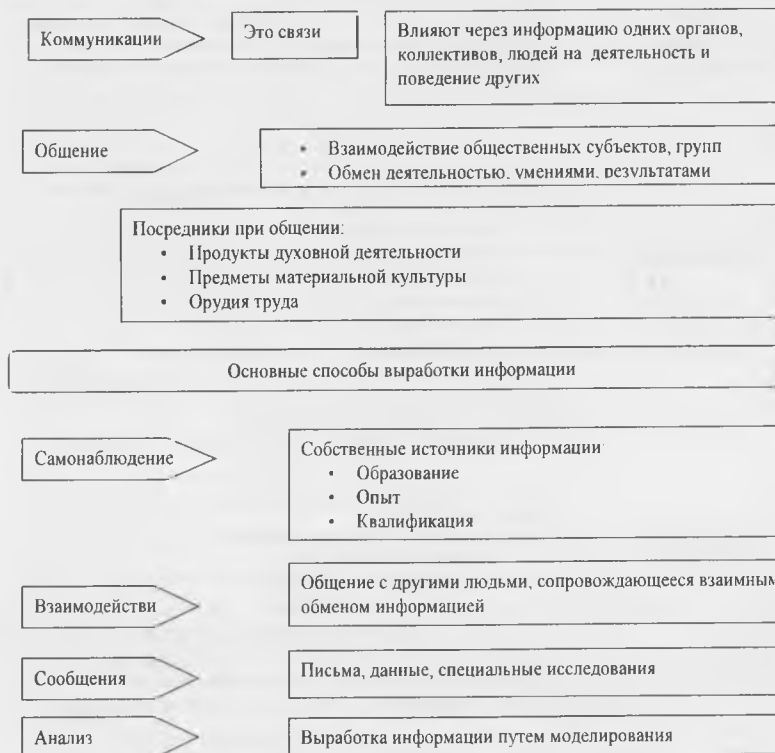
Характеризуют:

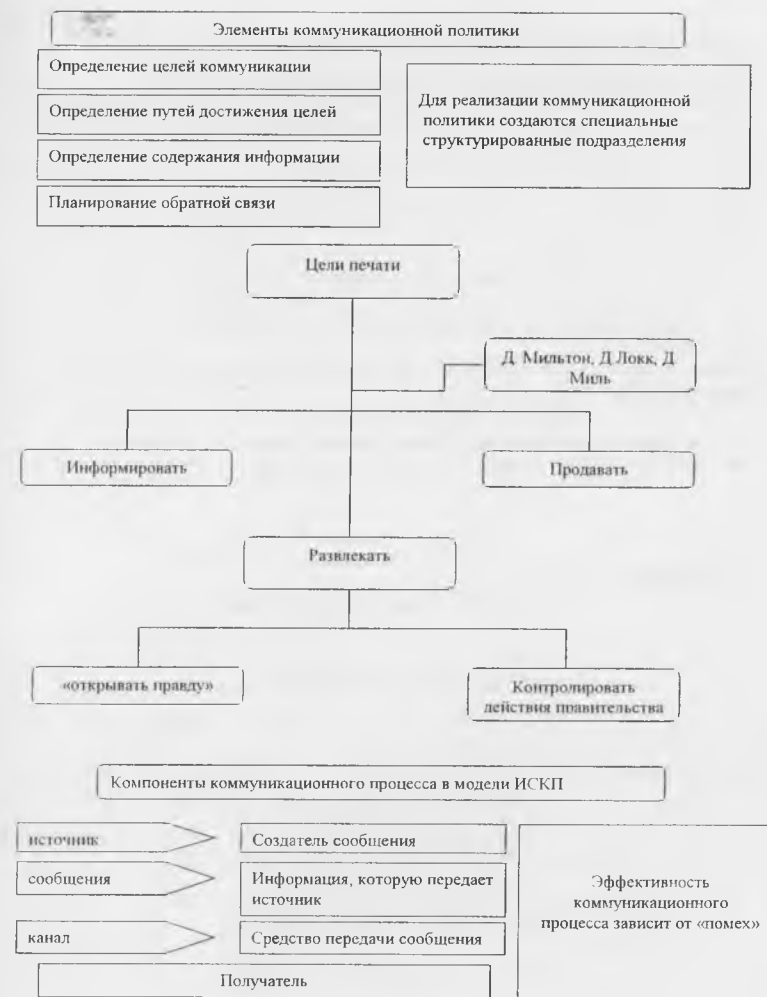
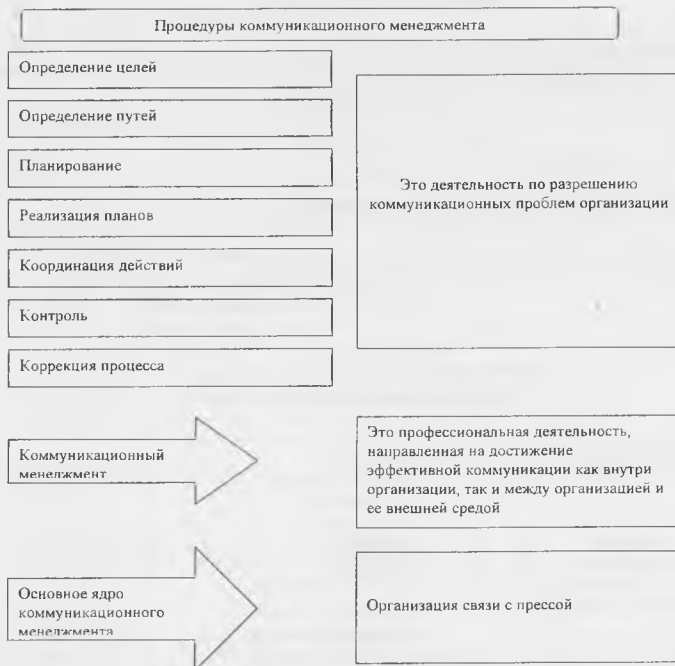
- Вероятности превышения определенной формы
- Средний возможный ущерб

Временные

Связаны с заданием интервала времени, с течением которого может произойти авария или катастрофическое событие

Коммуникационная политика





Компоненты коммуникационного процесса в модели ИСКП

Предрасположенность человека к восприятию той или иной информации

Принадлежность человека к какой-либо социальной группе с ее нормами

Межличностный характер распространения содержания

Влияние лидеров мнений на распространение и оценку информации

Выводы Д. Клаппера

Сама продукция средств массовой коммуникации (СМК) еще не является достаточной причиной эффекта, производимого на аудиторию, и выступает как зависимая переменная в ряду «факторов - посредников»

СМК, воздействуя на читателей, слушателей, зрителей, вероятнее всего, укрепляют уже существующие у них установки, мнения, позиции, чем изменяют их

Эффект коммуникации

Это изменения в поведении получателя, которые происходят в результате приема сообщения

Основные типы результатов коммуникаций

Изменения в знаниях получателя

Изменения установок получателя

Изменения поведения получателя

Факторы эффективности СМК

Природа источника сообщения

Особенности формы и содержания сообщения

Обстановка, в которой получают сообщения

Контролируемые факторы, влияющие на эффект коммуникации

Положительная

Показывает источнику, что желаемый результат сообщения достигнут

Отрицательная

Показывает источнику, что желаемый результат сообщения не достигнут

Контролируемые факторы, влияющие на эффект коммуникации

Подбор авторитетного коммуникатора

Подбор популярного для аудитории канала

Разработка выразительного для коммуниканта сообщения

Снижения уровня помех

Обеспечение эффективной обратной связи

Неконтролируемые факторы, влияющие на эффект коммуникации

Окружение коммуниканта

Социальная память коммуниканта

Инерциальность взглядов, симпатий, антипатий

Элементы невербальной коммуникации

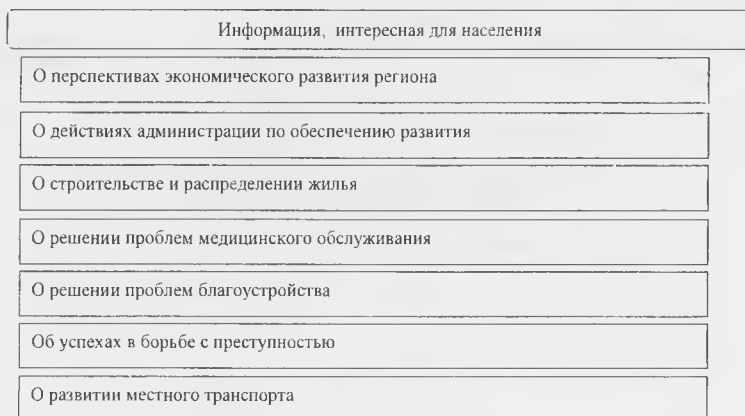
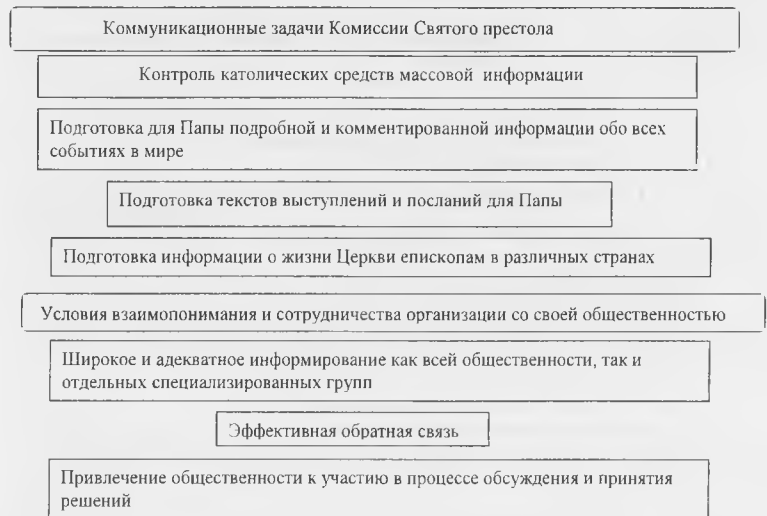
Позы

Жесты

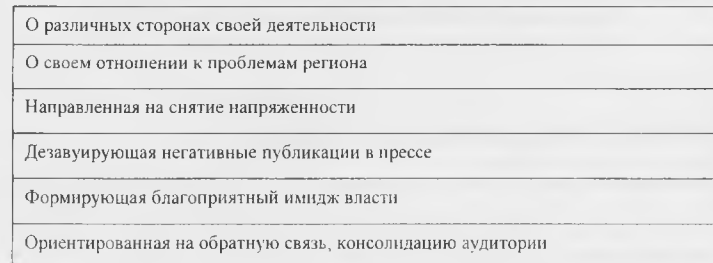
Выражение лица

Имеют в большинстве случаев бессознательную основу

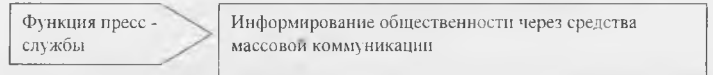
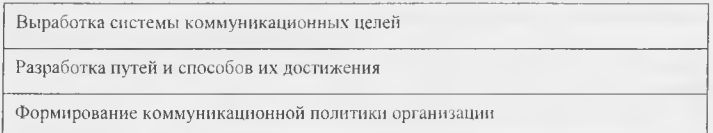
Технологии управленческих коммуникаций и их обеспечение



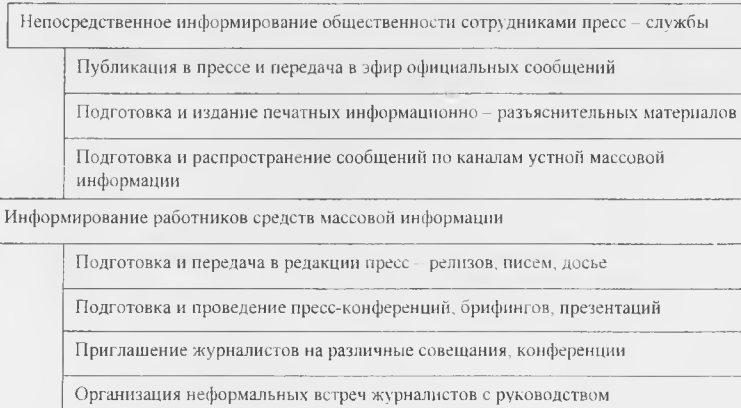
Информация, распространяемая властью



Задачи аналитико - прогностической группы службы связи с общественностью



Основные направления информирования пресс - службы



Формы прямой и обратной связи организации с общественностью

Прессовые опросы
Организация семинаров и лекториев для групп населения
Организация «горячих линий» с использованием радио, телевидения, телефона
Участие сотрудников службы связи с общественностью в конференциях, семинарах, дискуссиях политических партий и общественных движений
Расширение личных контактов сотрудников группы связи с общественностью, представителями власти, учеными, бизнесменами, журналистами
Представительство, организация приемов
Организация непосредственных контактов руководителя организации с лидерами различных групп населения

Требования к коммуникационной системе организации

Каналы коммуникации должны быть четко заданы схемой организационной структуры
Нельзя допускать действия в «обход» формальных каналов
Для каждого сотрудника организации должны существовать формальные каналы коммуникации
Каждый должен быть кому – то подотчетен и кому – то подчиняться

Внутренний маркетинг как система внутренней коммуникации

Базовые направления специалиста по связям с общественностью

Выявление неформальной коммуникационной сети организации
Выявление слухов, искаженных команд и распоряжений, ярлыков, негативных оценок
Выявление лиц, выполняющих определенные коммуникационные роли в организации
Изучение степени информированности руководителей об их оценке рядовыми работниками
Использование местных СМИ для формирования позитивных установок, тонизирования общественного настроения
Создание постоянных лекториев, семинаров, курсов, укрепляющих общественные связи
Организация системы неформального общения

Сущность PR

Это деятельность по переводу прагматических целей организации в приемлемую для общества политику

Система функций PR

Аналитика – прогностическая	Анализ, прогноз, исследование
Организационно – управленческая	Обеспечение целей организации
Коммуникативное – информационная	Обеспечение взаимопонимание
Консультационное – методическая	«Советник» руководителя

Объект внимания менеджера PR

Специализированная аудитория

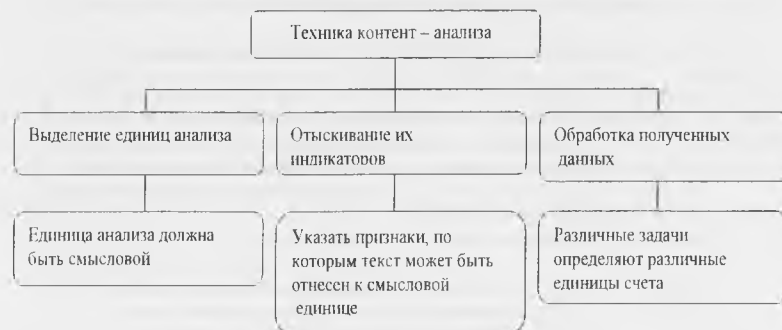
Менеджер PR должен уметь структурировать массовую аудиторию

Задача менеджера PR

Гармонизировать, привести к согласию интересы всех групп, добиться сотрудничества

Что такое контент – анализ

Это формализованный метод изучения различного рода текстов, суть которого заключается в количественном анализе содержания



Метод мозгового штурма

Основан на предположении, что среди большого числа идей возможно появление нескольких, достаточно продуктивных

Правила проведения «мозгового штурма»

Проблема формулируется в общих чертах

Выделяется единственный центральный пункт

Ни одна идея не подвергается критике

Подхватывается любая идея, даже сомнительная

Высказывание идей происходит в обстановке доброжелательности

Все идеи формируются по направлениям, изучают проблемы и из них отбираются наиболее актуальные

Суть метода «свободных»

На бумаге записываются слова или фразы, имеющие отношение к границам проблемы – возникают цепочки идей

Реализация метода «записной книжки»

Заносится формулировка проблемы и известные факты, относящиеся к ее решению

Проблема обдумывается, и всякий раз заносится в книжку новые идеи

День ото дня растет количество предлагаемых вариантов

Рекомендации по ведению дневников

Записи своих действий с их анализом

Ведите учет своего времени

Используйте для учета свой календарь встреч

Возможно использование своеобразного кодирования для эффективного ведения записей

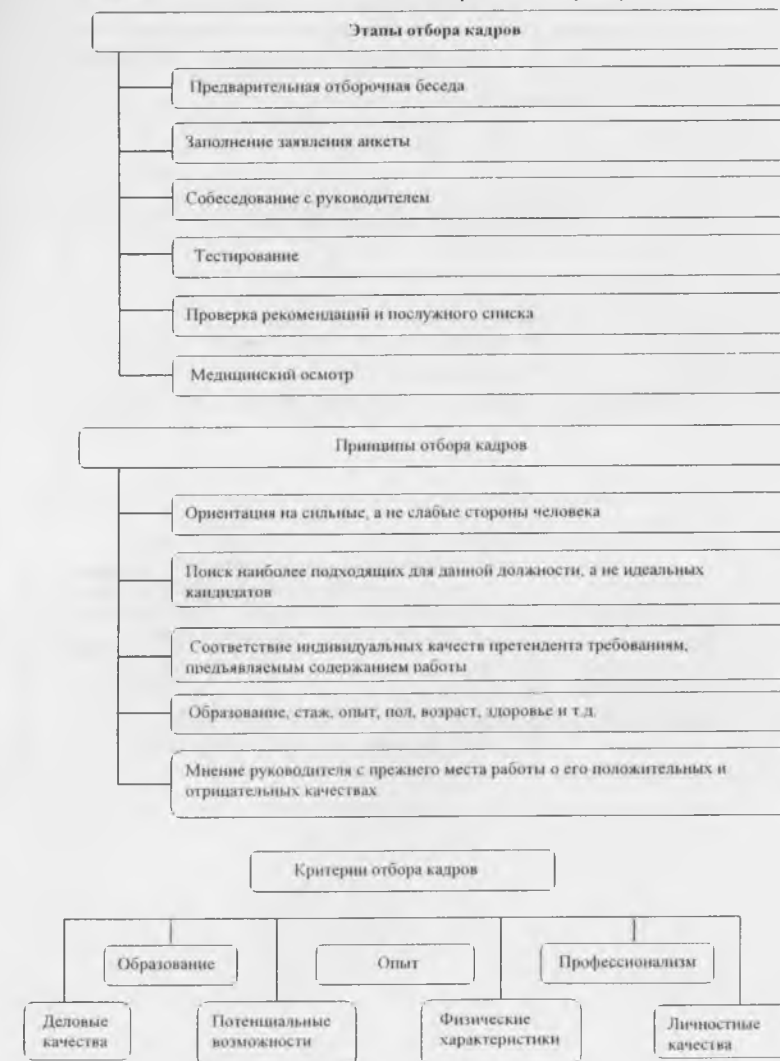
Что такое экзистенциальный менеджмент

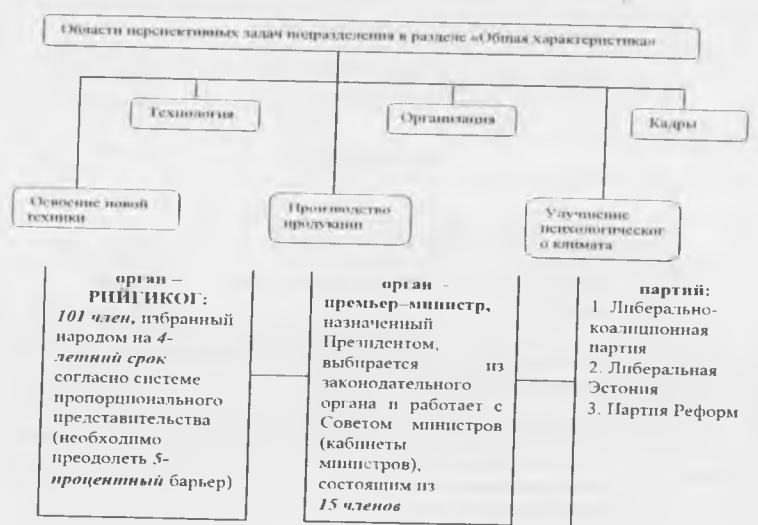
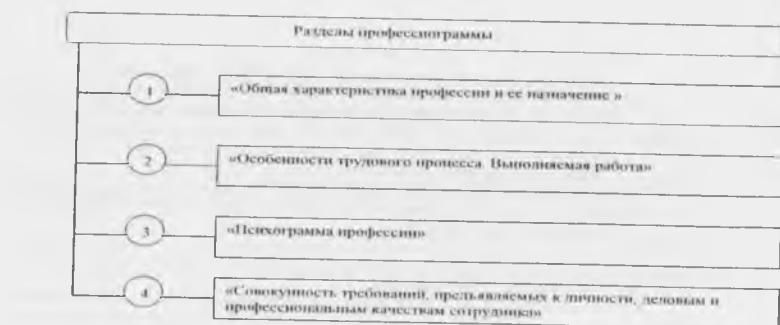
Это концепция, согласно которой реальное управление протекает в условиях «пограничных ситуаций», в постоянно меняющейся обстановке, под воздействием внешних и внутренних факторов, которые практически невозможно учесть

Управление строится на профессиональном чутье, интуиции, удаче, личных контактах и связях



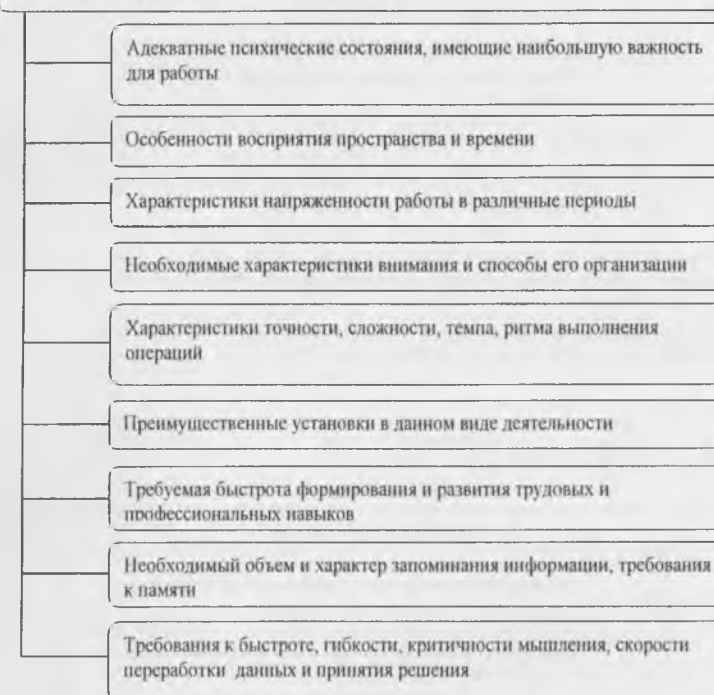
Психологические аспекты процесса отбора персонала



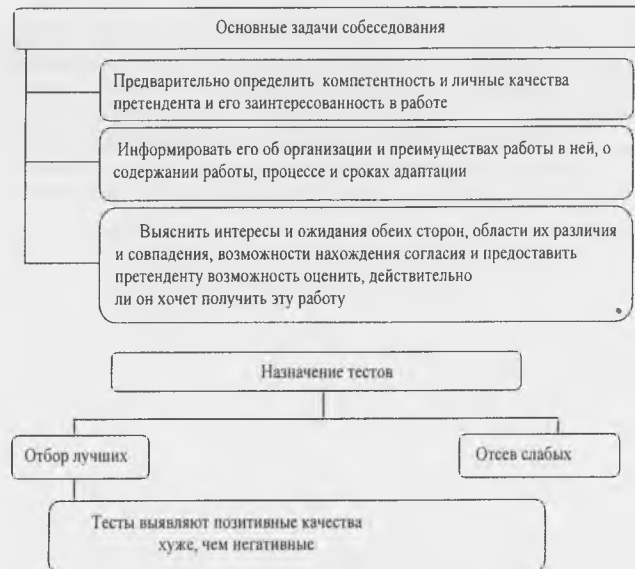
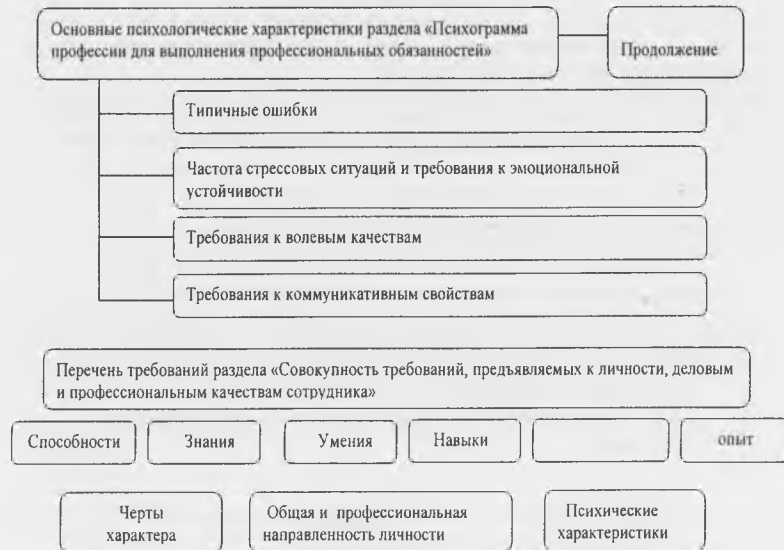


продолжение

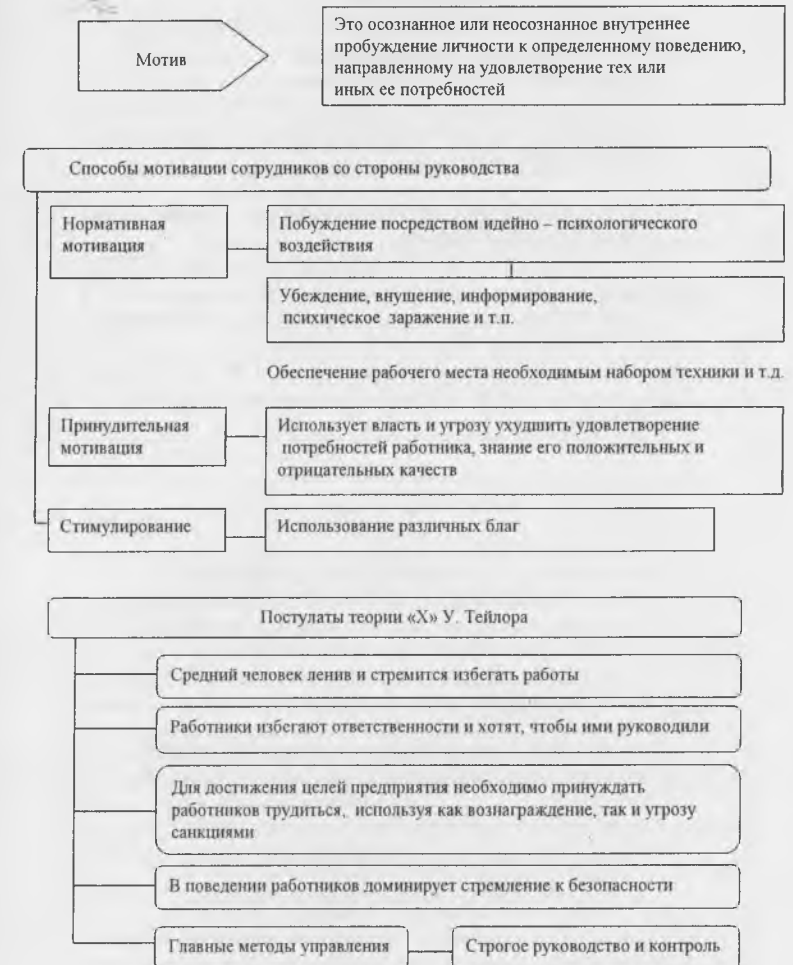
Основные психологические характеристики раздела «Психограмма профессии» для выполнения профессиональных обязанностей

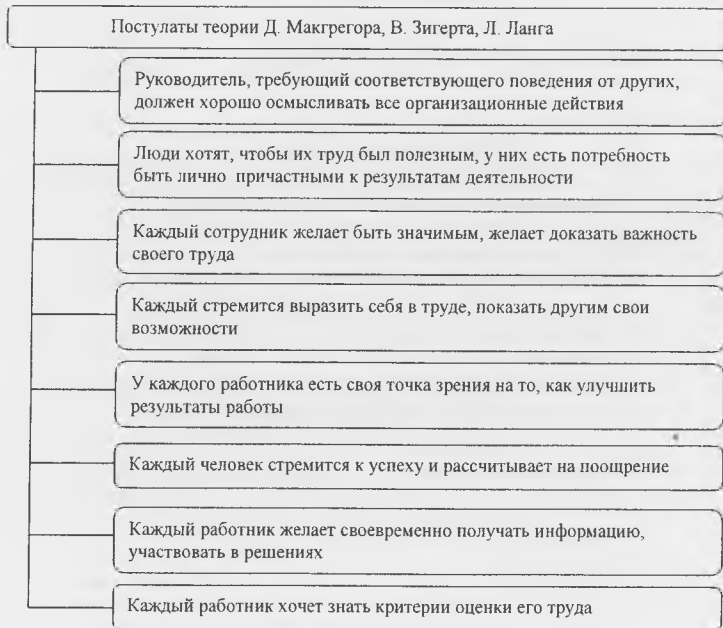
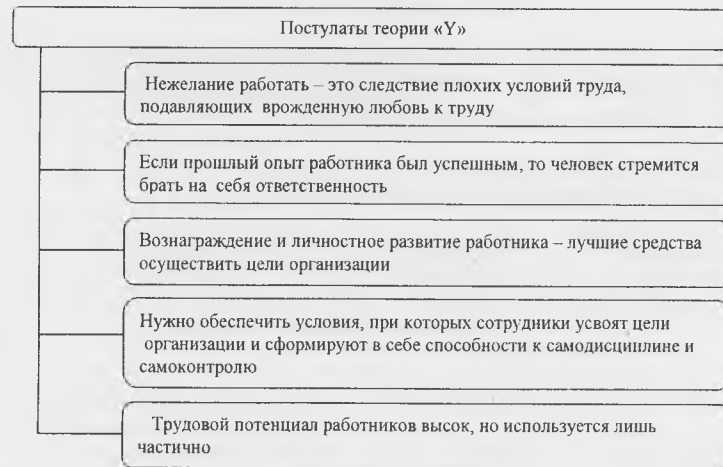


продолжение

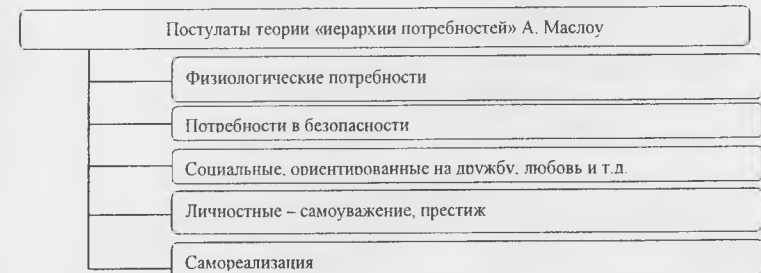
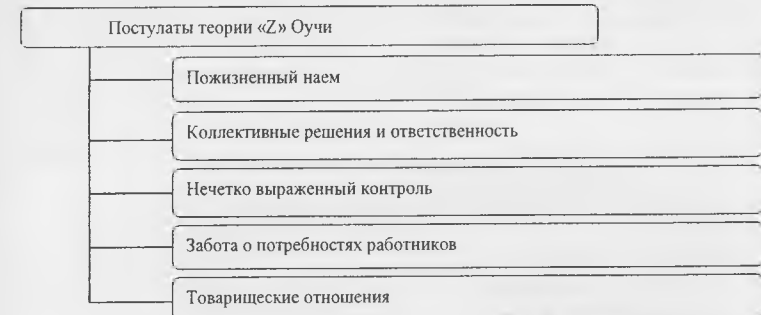
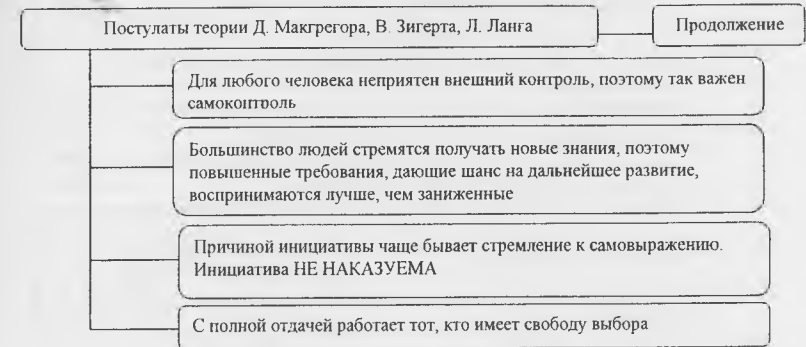


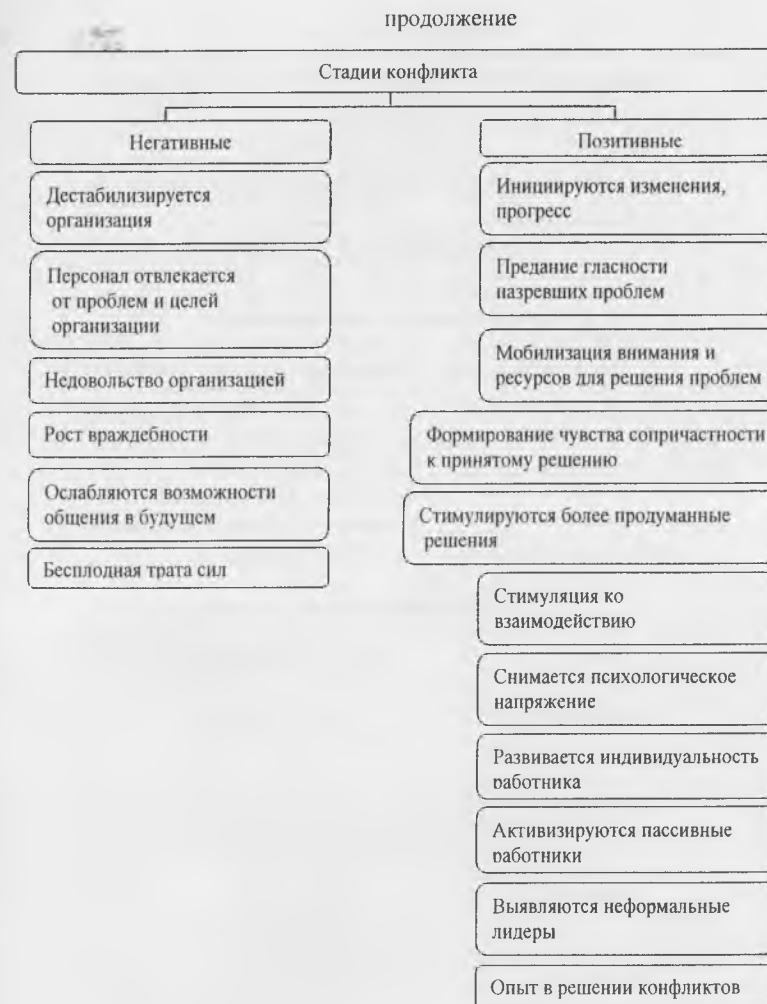
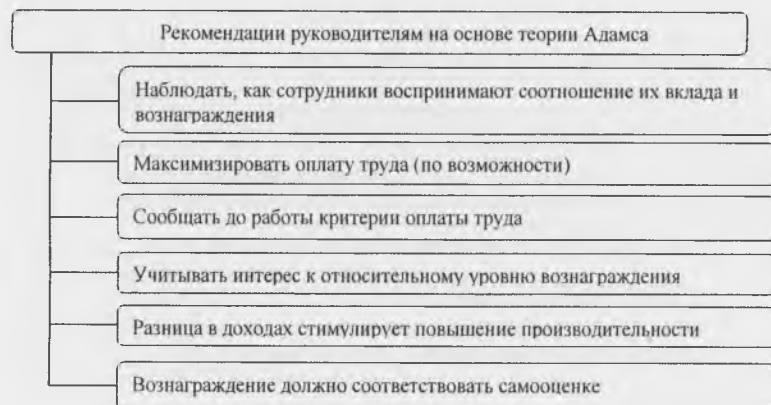
Мотивация организационного поведения



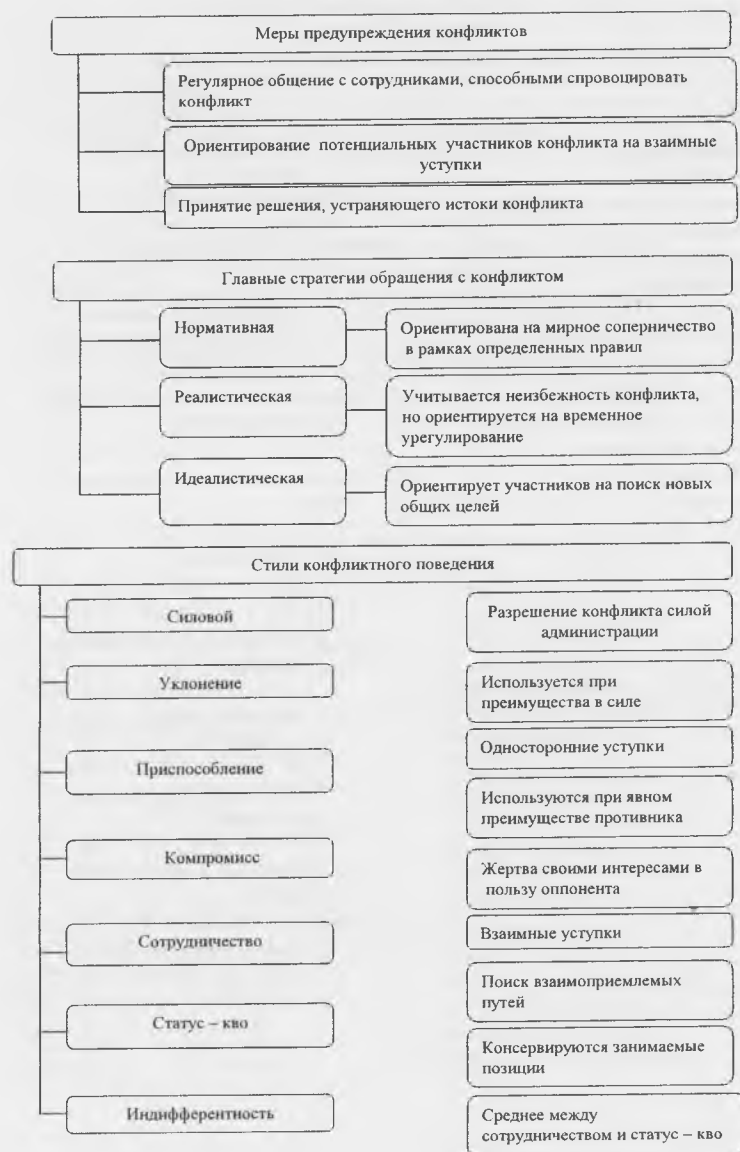


продолжение

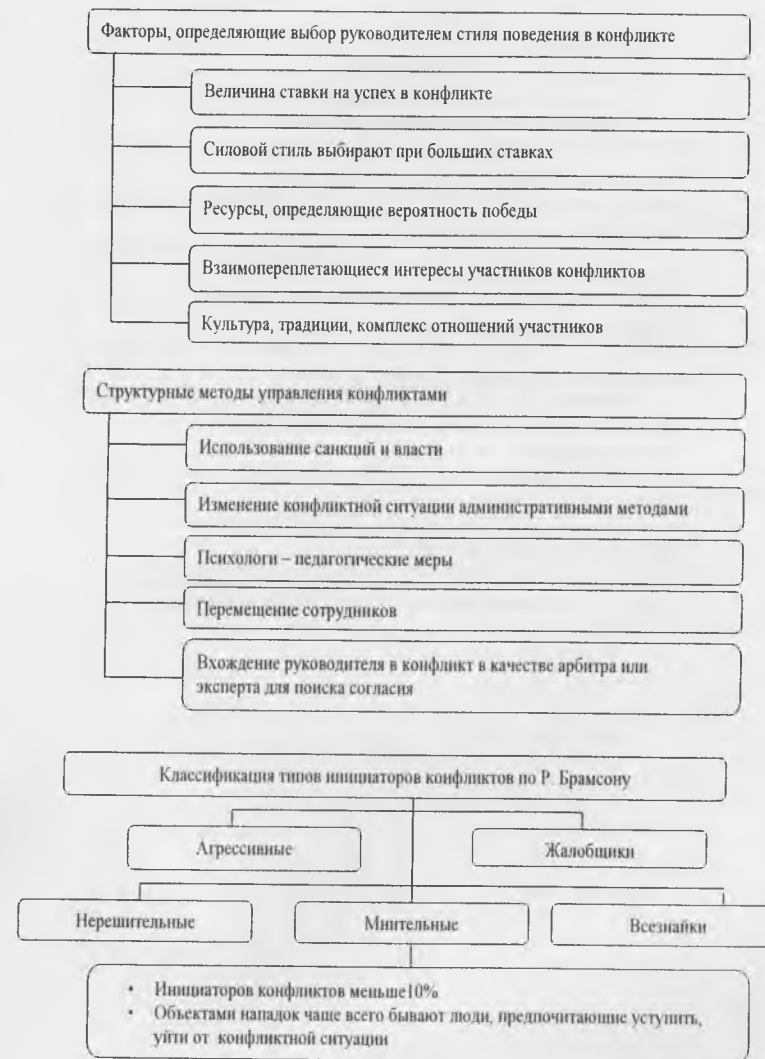




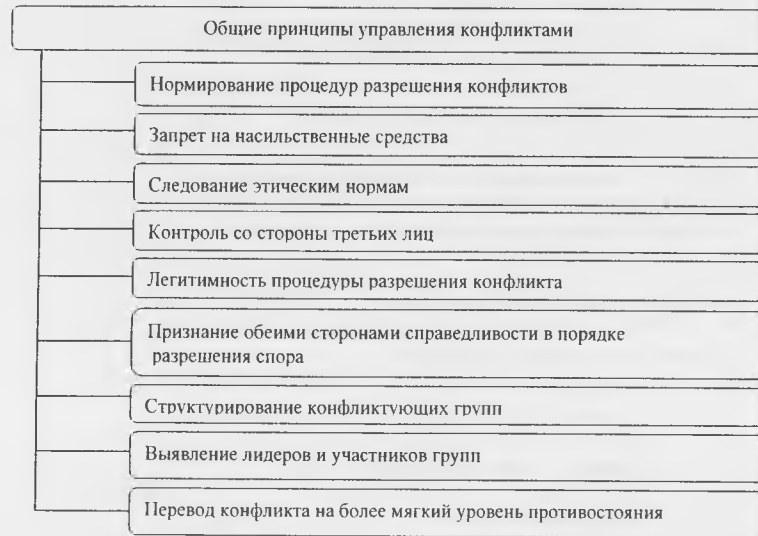
продолжение



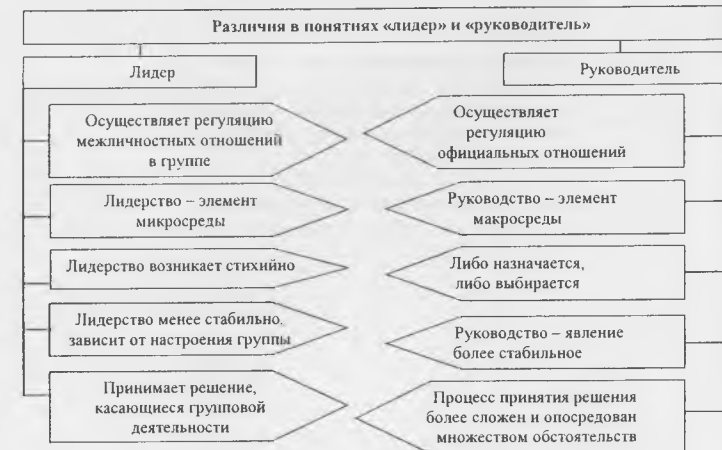
продолжение

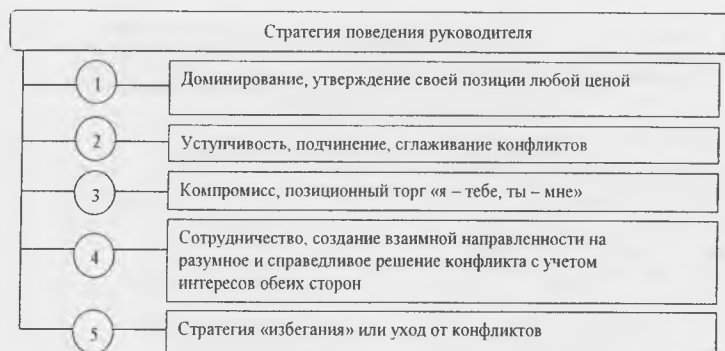
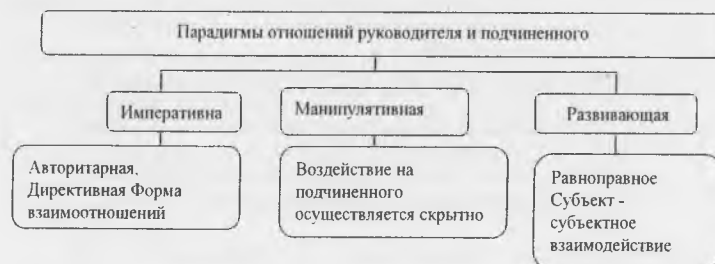
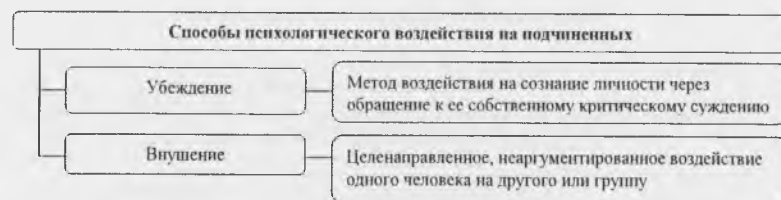


окончание



Понятие стиля управленческой деятельности

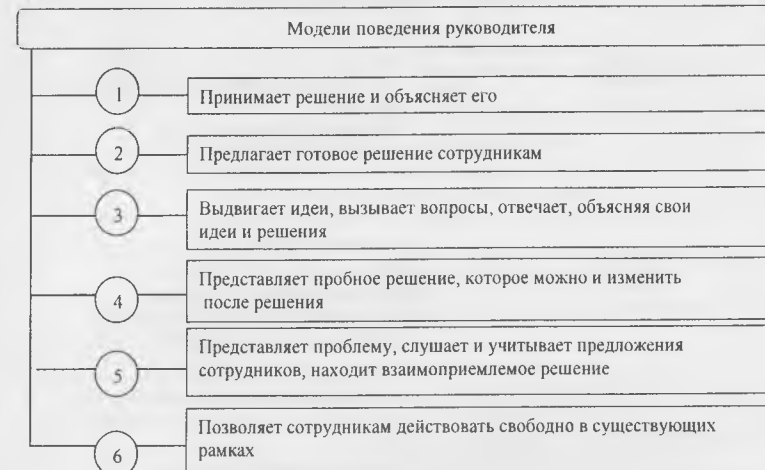




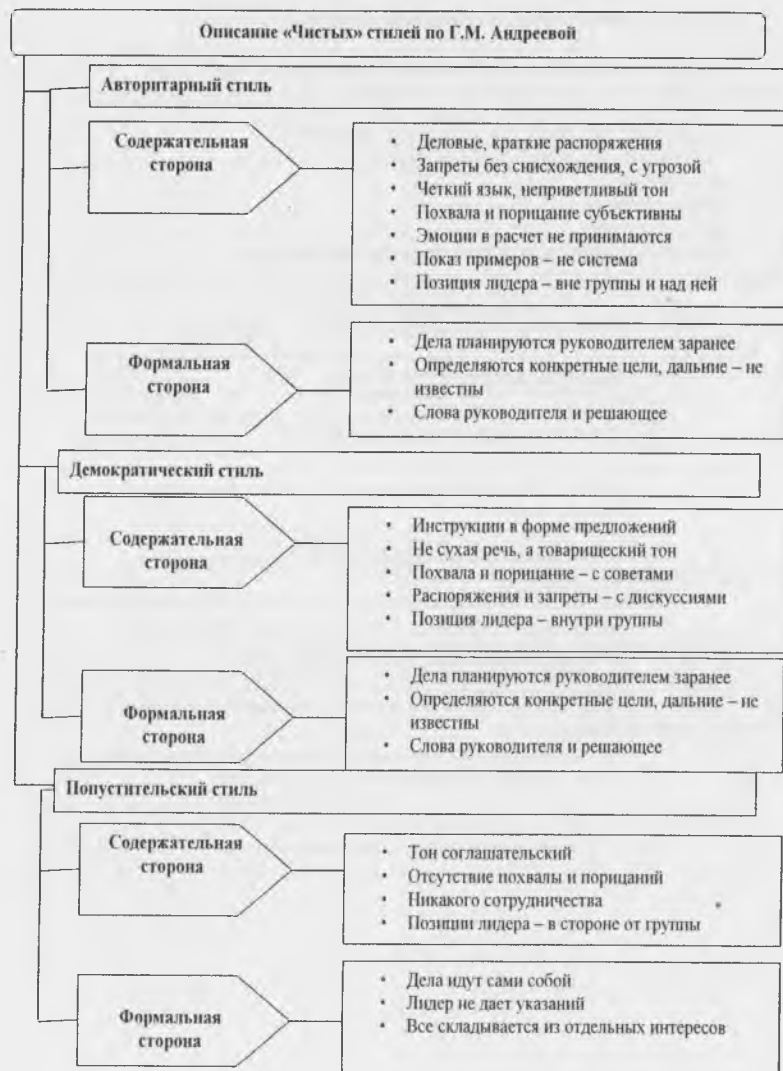
Типология стилей в управленческой деятельности

Эксперимент К. Левина, Р. Липпита и Р. Уайта

- Подростки в трех группах имели маски из папье-маше
- Взрослые ими руководили в разных стилях:
 - авторитарном
 - демократическом
 - попустительском
- Сравнивалась эффективность деятельности трех групп

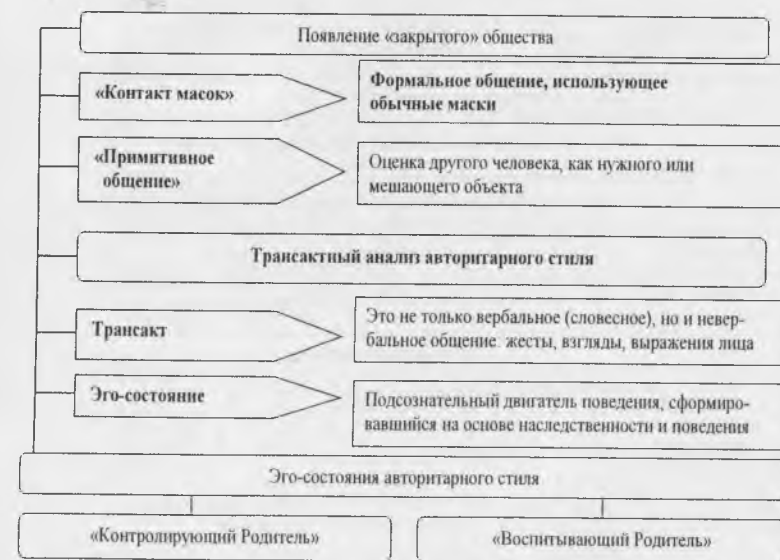


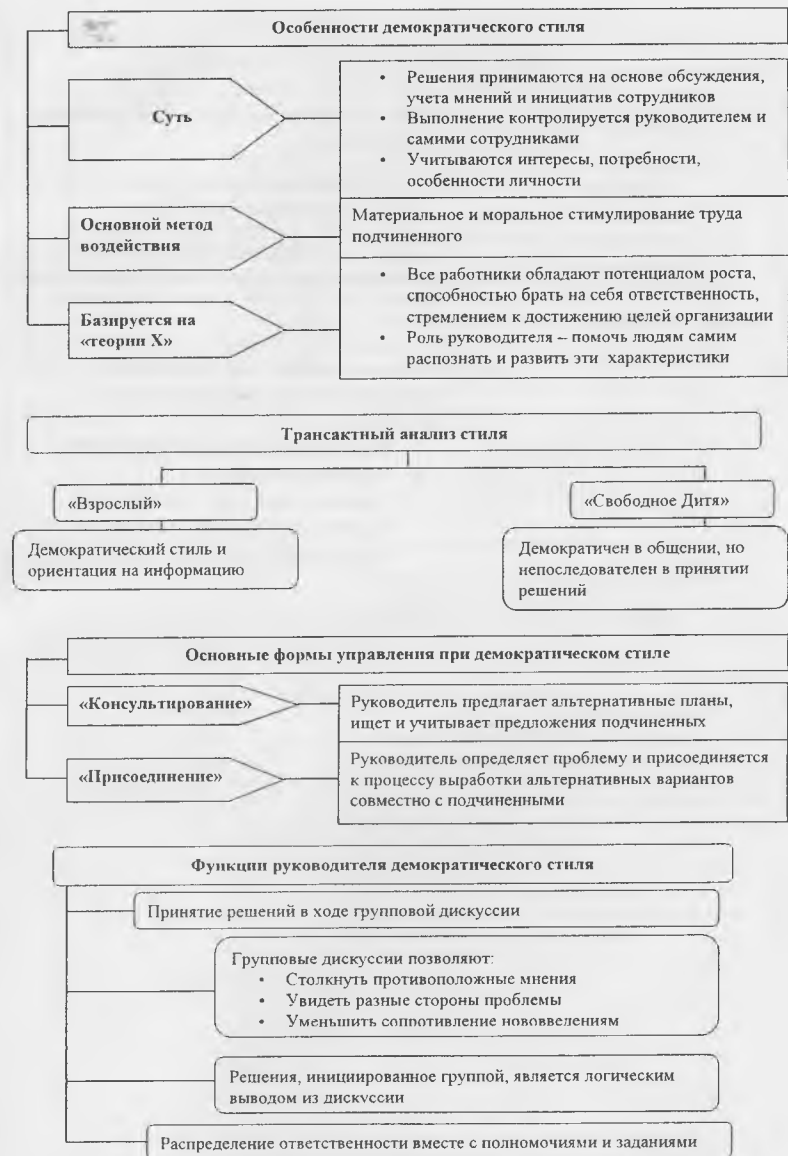
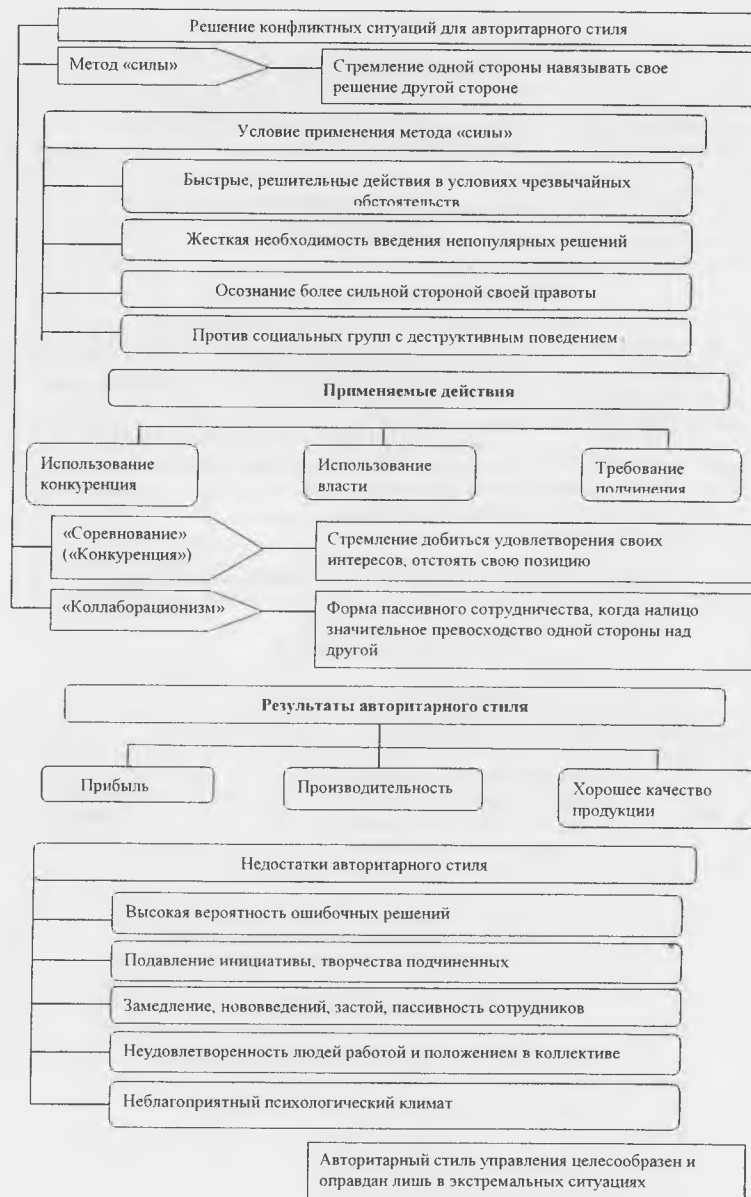
Типология стилей в управленческой деятельности

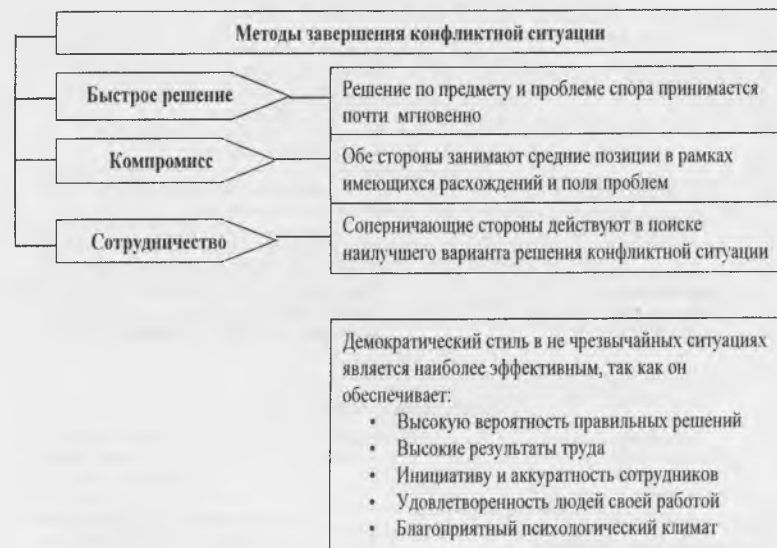


Типология стилей в управленческой деятельности

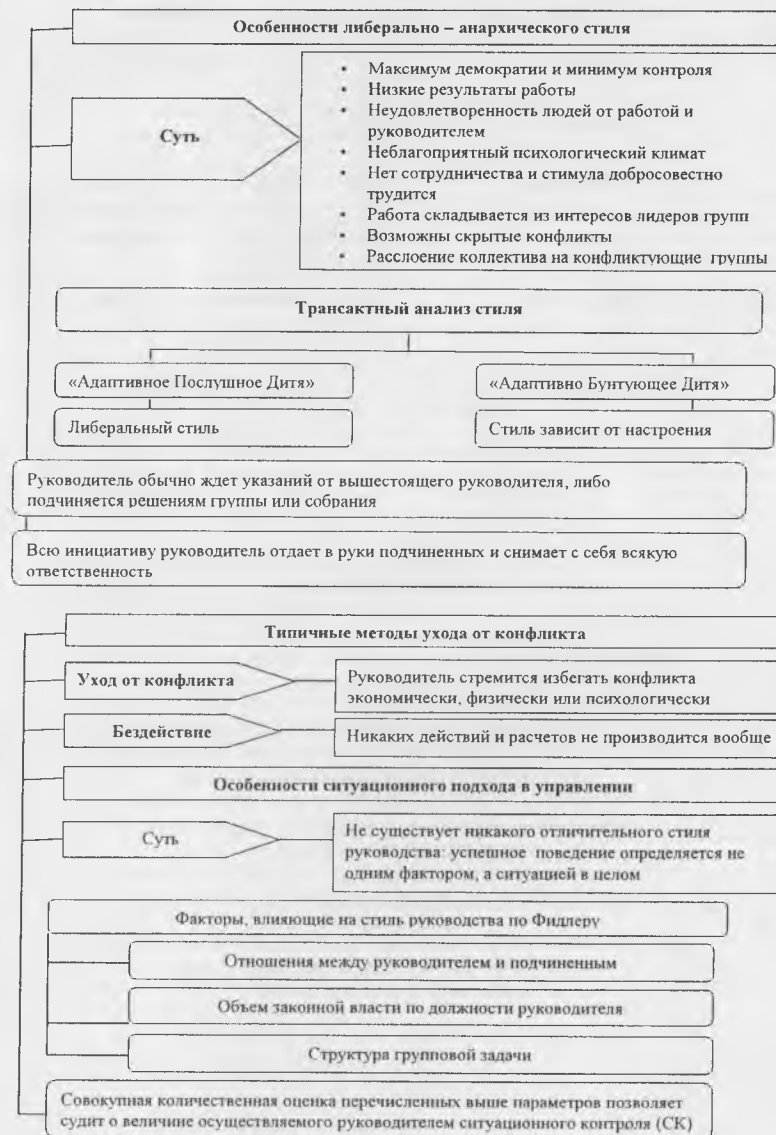




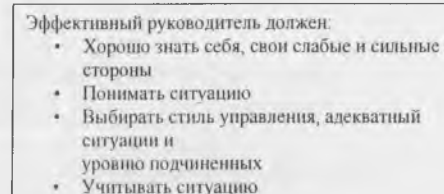
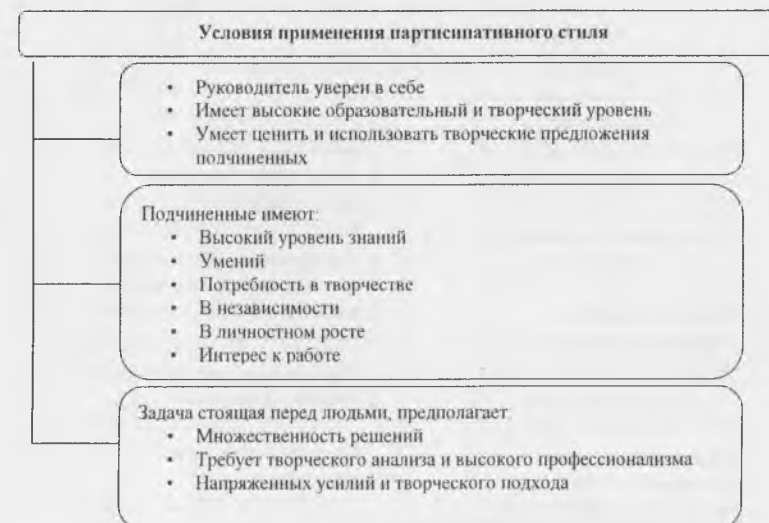
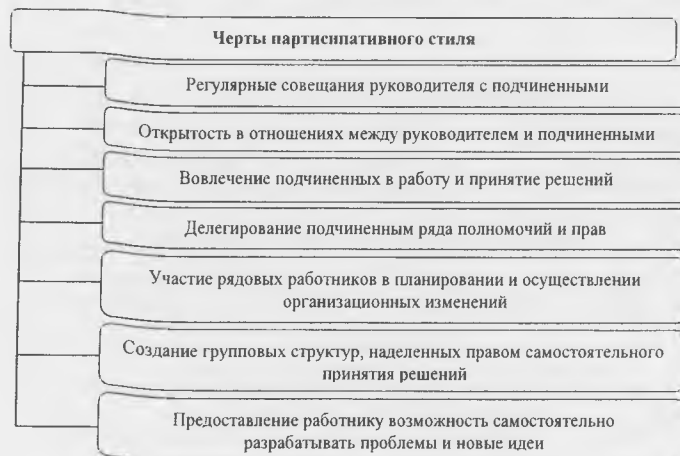
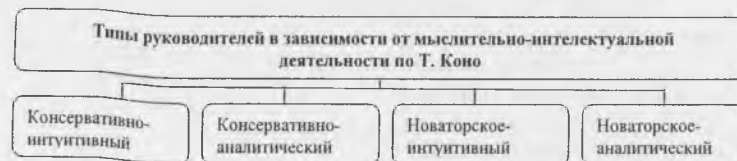


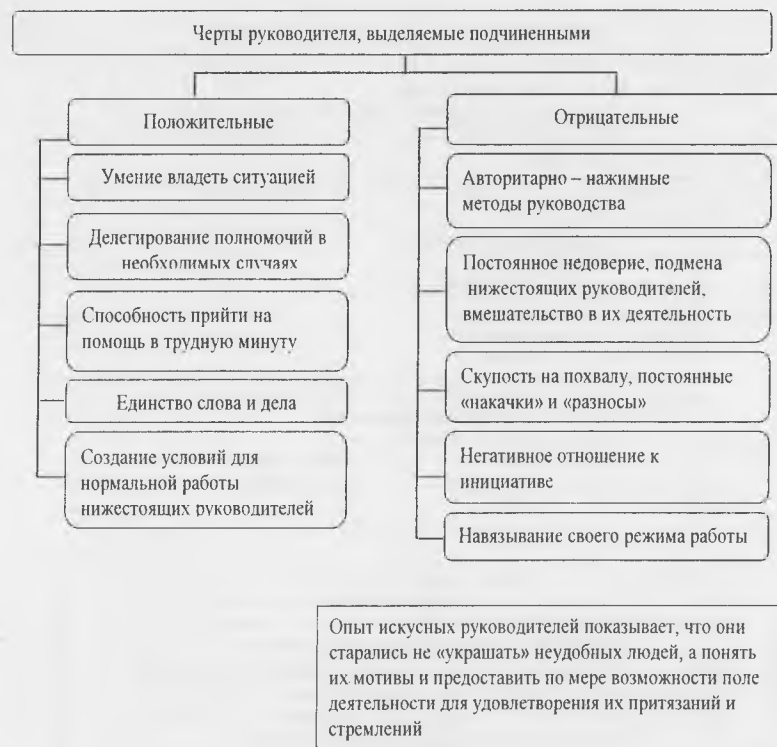


Либерально – анархические и другие стили управленческой деятельности



Типы руководителей в зависимости от направленности на интересы дела		
1	Пессимист	Незначительное внимание к задачам и людям
2	Диктатор	Максимум внимания к работе, незначительное внимание к людям
3	Манипулятор	Умеренное внимание к работе и людям
4	Либерал	Максимум внимания к людям и минимум внимания к работе
5	Организатор	Высокая ориентация на эффективную работу с доверием и уважением к людям





*Ожукеева Токонай Ожукеевна
Эргешов Акылбек Калдарович*

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ИЗМЕНЯЮЩЕМСЯ МИРЕ

Учебное пособие

Редактор *Л.В. Тарасова*
Компьютерная верстка *Н.В. Хан*

Подписано к печати 12.02.2013 г.
Формат 60х84 1/16. Офсетная печать.
Объем 26,75 ф.п.л., 24,88 усл. п.л. Тираж 200 экз.

Отпечатано в ИЦ «Мага»
г. Бишкек, ул. Тыныстанова, 96