

2 0 0 9

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
ПРЕЗИДЕНТИНИН АЛДЫНДАГЫ
БАШКАРУУ АКАДЕМИЯСЫНЫН

КАБАРЧЫСЫ

ВЕСТНИК

АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ



н о м е р 10

ISSN 1694-5433

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
ПРЕЗИДЕНТИНИН АЛДЫНДАГЫ
БАШКАРУУ АКАДЕМИЯСЫНЫН
КАБАРЧЫСЫ

ВЕСТНИК

АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ



Н О М Е Р 10

2009

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
ПРЕЗИДЕНТИНИН АЛДЫНДАГЫ
БАШКАРУУ АКАДЕМИЯСЫНЫН
КАБАРЧЫСЫ**

**ВЕСТНИК
АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Ежеквартальный научный журнал

Учредитель:

Академия управления
при Президенте
Кыргызской Республики

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

Адрес редакции:

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

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

Редакционный совет:

*Жороев К.Т.,
Султанбеков А.Ф.,
Саякбаева А.А.,
Гориков А.С.,
Морозевич А.Н.,
Орсариев А.А.*

Редакционная коллегия:

*Султанбеков А.Ф.,
Базарбаева Р.Ш. – зам. главного редактора,
Элебаева А.Б.,
Ожукеева Т.О.,
Жапаров Т.Т.,
Мурзаев С.К.,
Торогельдиева Б.М.*

Главный редактор:

Султанбеков А.Ф.

Номер 10

2009

Выпуск посвящен вопросам модернизации образовательных программ по подготовке и переподготовке государственных и муниципальных служащих в условиях современных вызовов, которые были предметом обсуждения на международной летней школе в 2008–2009 гг. Адресован преподавателям и студентам вузов, а также широкому кругу читателей.

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

ПРЕДИСЛОВИЕ

Основной деятельностью Академии управления при Президенте Кыргызской Республики, а также наших партнеров из стран СНГ является подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих. Учебным заведениям отведена ответственная миссия в системе дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих.

Наши партнеры имеют высокий научно-педагогический потенциал. Многие профессора академий государственного управления и государственной службы при президентах стран СНГ имеют богатый опыт управления в центральных и региональных органах исполнительной, законодательной, судебной власти в своих странах. Они умеют совмещать теоретические знания, научный потенциал с практическим опытом работы, что позволяет организовать учебный процесс в соответствии с современными требованиями.

На основании нашей заинтересованности в сотрудничестве, обмене опытом и знаниями с нашими коллегами из стран СНГ, мы инициировали организацию и проведение Летней школы именно в Кыргызстане, на берегу живописного озера Иссык-Куль. Мы благодарны за помощь и финансовую поддержку в проведении Летней школы нашему основному партнеру – Фонду Ханнса Зайделя (ФРГ).

Впервые вопрос о проведении Летней школы обсуждался на совместном заседании представителей академий управления и государственной службы при президентах стран СНГ в декабре 2007 г. на Первом международном научном форуме. Организация Летней школы была включена в план мероприятий Резолюции Первого международного научного форума стран-партнеров в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для государственной и муниципальной службы.

14 июня 2008 г. состоялась презентация Первой международной летней школы. Тема для обсуждения была выбрана очень интересная и актуальная – модернизация образовательных программ и технологий по государственному и муниципальному управлению. Обмен опытом в преподавании, в научных исследованиях по таким направлениям, как мониторинг и оценка качества образовательных программ, инновационные подходы в образовании, дистантное обучение, стандарты программ по государственному и муниципальному управлению был полезен для всех участников.

Вторая международная летняя школа преподавателей и сотрудников учебных заведений, осуществляющих подготовку государственных и муниципальных служащих, проводилась с 12 по 25 июня 2009 г. Все 10 дней были насыщены докладами, дискуссиями и знакомствами. Летняя школа собрала представительную, профессиональную аудиторию. Участие таких профессоров, известных специалистов в области государственного управления, как

докт. ист. наук, проф., зав. кафедрой «Социальный и политический менеджмент» Академии управления Т.О. Ожукеева, докт. полит. наук, проф. каф. «Государственная политика и управление политическими процессами» Национальной академии управления при Президенте Украины В.В. Голубь, докт. филос. наук, проф. каф. «Государственное управление и международные отношения» Ошского технологического университета Э.К. Шарипова, исполнительный директор ассоциации Ниспаси Л. Гайдосова было полезным для начинающих исследователей и преподавателей.

Участниками Летней школы были в основном молодые преподаватели и доценты из ведущих вузов нашей республики: Академии управления при Президенте Кыргызской Республики, Кыргызско-Турецкого университета «Манас», Кыргызского технического университета им. И. Раззакова, Кыргызского экономического университета, Кыргызского гуманитарного университета им. Арабаева, Ошского технологического университета, Кыргызско-Узбекского университета, а также доценты, зав. кафедрами из Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАГС), Сибирской академии государственной службы (СибАГС), Национальной академии управления при Президенте Украины, Академии управления при Президенте Республики Беларусь, Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, Института по подготовке и переподготовке государственных служащих Республики Таджикистан.

Работа в группах, организованная в интерактивной форме, позволила участникам Летней школы высказать свое видение проблемы глобализации, интеграции стран, узнать мнение коллег-исследователей об информационно-коммуникационных технологиях и электронном правительстве. Для участников Летней школы было полезно узнать, как осуществлять подготовку кадров в условиях мирового финансового и экономического кризиса, какие новые научные направления существуют в теории и практике государственного и муниципального управления, что думают преподаватели и ученые о путях развития экономики, какая роль в экономическом возрождении страны отводится системе образования. Эти и многие другие вопросы стали предметом обсуждения на этой Летней школе. Преподаватели вузов почувствовали, какая ответственность ложится на их плечи, ведь именно они должны стать активными творцами в реализации намеченных планов через подготовку высококвалифицированных специалистов.

Важность и необходимость таких встреч очевидна. Нам нужно общаться, обсуждать наиболее болезненные проблемы, обмениваться мнениями со специалистами. Должна быть практика апробации результатов методик преподавания и научных исследований, идей ученых разных стран в рамках таких мероприятий, как Международные летние школы.

Вашему вниманию предлагается специальный выпуск, посвященный вопросам модернизации образовательных программ по подготовке и переподготовке государственных и муниципальных служащих в условиях современных вызовов, которые были предметом обсуждения на Международной летней школе в 2008 и 2009 годах. В этот номер включены научные статьи профессоров и доцентов из Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, Национальной Академии управления при Президенте Украины, Академии управления при Президенте Республики Беларусь, Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан, продемонстрировавших мастер-классы для начинающих исследователей, а также доклады молодых преподавателей вузов Кыргызской Республики.

ПОДГОТОВКА КАДРОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ В УСЛОВИЯХ СОВРЕМЕННЫХ ВЫЗОВОВ

А.Ф. Султанбеков – президент-ректор Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

Р.Ш. Базарбаева – проректор по науке, внешним связям, маркетингу и инвестициям Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

С.К. Мурзаев – зав. каф. Государственного управления и местного самоуправления Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

In this article was learned a problem of training of managers on water and energy resources management in the modern conditions of transition economy. Modern problems in use of water and energy resources in Central Asian region needs a training of high qualified managers, and there is really needs an establishment of Water and Energy resources Academy.

В последние годы экономическое развитие многих стран сопровождается новыми проблемами, среди которых ухудшение окружающей природной среды, недостаток водно-энергетических ресурсов, рост безработицы и бедность, международный терроризм и незаконная трудовая миграция и др. Решение этих проблем требует усилий национальных правительств и их совместных действий, как на региональном, так и глобальном уровнях. Так, международный финансовый кризис, начавшийся в 2008 г., затронул почти все страны и его преодоление предполагает согласованные действия правительств ведущих государств мира и международных финансовых институтов.

Безусловно, ведущая роль в решении многих из названных выше проблем принадлежит национальным правительствам как ключевых акторов обеспечения безопасности и экономического развития своих стран. Это особенно относится к государственным органам стран с переходной экономикой, где роль государства продолжает оставаться высокой.

Одной из важнейших закономерностей прогресса развитых государств является зависимость их уровня экономического развития от качества управления государством. Поэтому во многих странах регулярно проводятся реформы государственного управления.

Важная роль в повышении качества государственного управления, наряду с перестройкой государственных структур, принадлежит управленческим кадрам. Так, государственные служащие и топ-менеджеры, занимающие руководящие должности в различных отраслях и секторах национальной экономики, должны трансформироваться из исполнителей-бюрократов в профессиональных служащих, обладающих современными менеджерскими знаниями и умениями и, таким образом, повысить действенность и производительность государственного управления.

Для этого необходимо создание соответствующей альтернативы сложившейся традиционной системе подготовки государственных служащих. Управленческие кадры, подготовленные по новым требованиям, должны быть способными обеспечить эффективную деятельность государственных органов в условиях постоянно возникающих внутренних и внешних вызовов. Именно умение эффективно работать в условиях меняющейся среды организации становится главным критерием в подготовке и оценке современного специалиста по управлению. Поэтому фактор гибкости управления, умение действовать в сложных условиях общественной жизни должны лежать в основе новой системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческих кадров. Для этого и система обучения должна находиться в непрерывном опережающем движении и развитии, ориентированна на грядущие изменения. В основе ее организации должны лежать новые методологические подходы и передовые образовательные технологии.

На наш взгляд, такой методологией может стать «синергетика» как новое междисциплинарное направление научного знания, сочетающее естественно-научное и гуманитарное познание [1]. Синергетика ориентирована на изучение закономерностей развития и самоорганизации различных сложных систем и процессов (природных, социальных или экономических). Такие категории синергетики, как «неустойчивость», «созвездие возможностей», «нелинейность», «флуктуации», «случайность» и другие в большей степени, чем классические методологические установки, отражают неопределенность, сложность и взаимозависимость реальной действительности, в условиях которых необходимо работать современным менеджерам.

Какими компетенциями, знаниями и навыками должны обладать государственные менеджеры нового типа? По мнению Й. Дора, специалиста в области государственного управления, в эпоху современных радикальных преобразований, несущей небывалые возможности и опасности, они должны обладать качествами, отличающими их от всех исторически предшествующих типов служащих [2]. Это высочайший профессионализм или «супер-профессионализм», новаторство, принадлежность к элите в силу своих заслуг, достоинств и таланта, сознание возложенной на них миссии, высочайшее чувство долга. Управленцы новой формации, по его мнению, должны также наряду с высоким уровнем профессиональных знаний демонстрировать дальновидность и широкий кругозор, проницательность, самостоятельность, быть достаточно независимыми от политиков, подчиняясь им по субординации.

Незавершенность общественно-политической трансформации в странах СНГ и периодически возникающий мировой кризис меняют роль правительства всех государств в управлении и регулировании национальной экономикой. Вполне осознавая, что система подготовки кадров высшего звена становится важным элементом формирования эффективной системы государственного управления экономикой, мы в тоже время признаем, что еще недостаточен потенциал учебных заведений по подготовке менеджеров нового формата.

Образовательные учреждения, заинтересованные в продвижении на рынке своих услуг, должны разрабатывать и предлагать такие программы, которые пользуются большим спросом и учитывают государственные потребности в специалистах. В этой связи следует отметить, что в настоящее время Центральноазиатский регион испытывает огромный спрос в квалифицированных менеджерах, особенно менеджеров в области управления водно-энергетическими ресурсами.

Известно, что Центральноазиатский регион имеет трансграничные территории и охватывает не менее 21 страны, где проживает до 3 млрд. человек, а на постсоветском простран-

стве на площади более 4 млн. кв. км находятся 5 государств (Кыргызская Республика, Республика Казахстан, Республика Таджикистан, Туркменистан и Республика Узбекистан) с общей численностью населения более 55 млн. человек.

В этом регионе неравномерно размещены по территории не только водные, но и энергетические ресурсы, что создает определенные трудности с водо-и энергообеспечением государств, особенно после обретения ими независимости и суверенитета.

Созданные много лет назад водохранилища за период своего существования подверглись заилению. Сокращение ассигнований на их содержание вызывает сегодня опасение по поводу их безопасности. Государства, расположенные в зоне формирования стока, в особенности Кыргызская Республика и Республика Таджикистан, заинтересованы в увеличении производства электроэнергии и стремятся в связи с этим осуществлять попуски воды из своих водохранилищ в режиме, оптимальном с точки зрения обеспечения внутренних потребностей в электроэнергии. Республики Казахстан и Узбекистан заинтересованы в использовании этих водохранилищ преимущественно в ирригационном режиме.

Интенсивное использование водно-энергетических ресурсов влияет на климатические условия и сопровождается загрязнением водного и воздушного бассейнов, деградацией почв, ухудшением биоразнообразия и снижением продуктивности природных ландшафтов, рек и водоемов, оказывая негативное влияние на качество жизни и здоровье населения всего Центральноазиатского региона.

Существующий со времен советской экономики механизм квотирования не отвечает национальным интересам отдельных государств Центральной Азии, так как не претерпел существенных изменений. Поэтому разрешение накопившихся экономических противоречий между республиками Центральноазиатского региона возможно только через создание новой модели совместной деятельности по удовлетворению социально-экономических потребностей населения каждой страны и региона в целом.

В настоящее время правовая и организационная база регионального сотрудничества в сфере рационального использования водно-энергетических ресурсов еще не унифицирована из-за объективных противоречий национальных интересов, различий в подходах к формированию рыночной экономики, а также недостаточного международного опыта стран региона в принятии решений по спорным вопросам и реализации совместно принятых решений. Нельзя сказать, что эти проблемы возникли только в период перехода к рыночной экономике. Они имели место гораздо раньше и решались исключительно административными методами.

Таким образом, решение проблем управления и эффективного использования водно-энергетических ресурсов в данном регионе является острой необходимостью и требует активного участия всех заинтересованных сторон. В основе регионального сотрудничества должны быть многосторонние и двусторонние договоры, совместные программы и проекты по вопросам интегрированного управления и использования водно-энергетических ресурсов.

Все это должно основываться на следующих принципах и подходах:

- признание рек Сырдарья и Амударья как единой водно-энергетической системы бассейна Аральского моря трансграничными водными объектами;
- использование трансграничных водных объектов на основе согласованного режима попусков и лимитов водопотребления с учетом интересов всех расположенных

в регионе государств и требований природного комплекса, включая зону формирования стока трансграничных рек, Аральское море и Приаралье;

- осуществление инвестиций в строительство новых гидротехнических сооружений на трансграничных реках, а также в реконструкцию существующих гидротехнических сооружений в случае их совместной эксплуатации;
- сотрудничество на условиях суверенного равенства, территориальной целостности и взаимной выгоды от справедливого использования водно-энергетических ресурсов с учетом международного опыта водного права;
- право использования водных и энергетических ресурсов в пределах территориальных границ в соответствии с нормами национального законодательства, с учетом согласованного государствами режима попусков и лимитов водопотребления;
- непричинение ущерба сопредельным государствам;-
- своевременного уведомления о намечаемых мероприятиях по использованию водно-энергетических ресурсов, обмена информацией об их состоянии и использовании;
- урегулирование межгосударственных споров по водно-энергетическим проблемам на основе международных нормативно-правовых документов.

Очевидно, что для активного сотрудничества центральноазиатских республик по эффективному использованию водно-энергетических ресурсов и решения общих проблем на основе указанных выше принципах нужны высокопрофессиональные менеджеры и специалисты, обладающие междисциплинарными знаниями, которых сегодня не готовят существующие образовательные учреждения. Поэтому необходима подготовка кадров в области международного водного права, менеджеров, которые могли бы решать проблемы эффективного использования водно-энергетических ресурсов с учетом сохранения экосистем и продвижения к устойчивому развитию окружающей среды всего региона.

Речь идет не только о подготовке высококвалифицированных управленческих кадров, экспертов, консультантов с международным сертификатом по решению проблем рационального и эффективного использования водно-энергетических ресурсов для всех стран региона, но и о научно-исследовательской деятельности по интегрированному управлению водными ресурсами.

Конкретным шагом в этом направлении может стать создание Международной водно-энергетической академии, инициированной Президентом Кыргызской Республики и поддержанной Европейским Парламентом. В Резолюции по стратегии Европейского Союза для Центральной Азии, принятой 20 февраля 2008 г., в разделе “Окружающая среда” говорится, что Европарламент “поддерживает предложение по созданию в Бишкеке Водно-энергетической академии для всех стран Центральной Азии с целью достижения соответствующего использования воды и генерирования гидроэнергии, улучшения передачи технологий, защиты биоразнообразия и улучшения технологий сельского хозяйства и ирригации...” и призывает Европейский Союз к “активному энергетическому сотрудничеству с регионом, особенно с Кыргызстаном, Таджикистаном и по возможности с Узбекистаном в целях решения энергетических проблем”.

Целью Международной водно-энергетической академии должна стать подготовка кадрового потенциала и научно-практическое осуществление Резолюции ООН – Международного десятилетия действий «Вода для жизни» 2005–2015 гг., а также положений Дублинского

заявления о водных ресурсах и устойчивом развитии 1992 г., считающегося одним из основополагающих документов международного водного права, устанавливающим базовые принципы интегрированного управления водными ресурсами и международного сотрудничества в трансграничных речных бассейнах, Хельсинской Конвенции 1992 г. по охране и использованию трансграничных водотоков, являющейся основой для решения экологических проблем, качества и количества воды, связанных с трансграничными водами и их загрязнением и др.

Учитывая важность сотрудничества стран Центральноазиатского региона в области эффективного использования водно-энергетических ресурсов, предлагаем провести Международный научно-практический форум “Проблемы управления и эффективного использования водно-энергетических ресурсов Центральноазиатского региона” с участием премьер-министров, министров энергетики, сельского и водного хозяйства, генеральных директоров энергохолдингов стран Центральной Азии, ученых, международных экспертов, например, профессоров Университета Данди (Шотландия) и сотрудников Европейского Центра ЮНЕСКО, имеющих большой опыт в исследовании названных выше проблем по всему миру и специализирующихся на подготовке менеджеров в этой области.

Одним из важных вопросов этого форума должно быть обсуждение разработанной рабочей группой Концепции Международной водно-энергетической академии и подписание соответствующего соглашения. Учреждение Международной водно-энергетической академии и ее деятельность будут способствовать, прежде всего, достижению прогресса в сфере рационального и эффективного использования и охране водных, земельных и энергетических ресурсов, обеспечению продовольственной, энергетической и экологической безопасности государств Центральноазиатского региона.

Литература

1. Милованов В.П. Синергетика и самоорганизация. – М.: КомКнига, 2005.
2. Государственная служба. Кадры на рубеже веков. Зарубежный опыт. Реферативный бюллетень 1998. №3 (23). – М.: РАГС.
3. Резолюция по стратегии Европейского Союза для Центральной Азии.
4. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН о Международном десятилетии действий «Вода для жизни» 2005–2015 гг.
5. Султанбеков А.Ф. Углубление интеграционных процессов – важный фактор развития Центральноазиатских государств // Вестник Академии управления при Президенте Кыргызской Республики. – 2008. №7 – С. 52–58.

ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ В КОНТЕКСТЕ ПАРАДИГМЫ СОЦИАЛЬНОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ: ВЫЗОВЫ СОВРЕМЕННОЙ ЭПОХИ

В.В. Голубь

докт. полит. наук, проф.

Национальной академии управления при Президенте Украины

This article deals with democratic transformation in context of management of a social efficiency paradigm and challenges of a contemporary era.

В качестве концептуальной основы анализа перспектив реализации модернизационных реформ, декларируемых в большинстве постсоветских государств, логично могут быть рассмотрены современные структурно-функциональные и социокультурные подходы к динамике социальных изменений, которые сконцентрированы на общесистемной роли эффективности социального управления и его конструктивных функциях. Именно управленческий аспект является основой политико-административной модернизации, исходя из постулатов концепций социальной модернизации и «информационной революции», которые объясняют и программируют процессы трансформации традиционно-патриархальных обществ в современные индустриальные. Сегодня появляется новая разновидность такого рода концепций, которая связана с модернизацией постсоветских и посткоммунистических государств в самых различных вариантах и предлагаемых практических моделях их реализации.

Структурно-функциональная составляющая процесса реформирования системы государственного управления актуальна в связи с становлением новых институтов социального управления, а также нормативной базы и нового функционального императива системы управления. Социокультурный процесс модернизации связан с процессом формирования новой системы принципов, ценностей, критериев управления, а соответственно и новых моделей управленческой деятельности и взаимодействия. В посткоммунистических обществах сегодня наблюдается своеобразный гибридный процесс попыток создания основ индустриально-информационного общества, в котором высокие технологии внедряются на фоне патриархальной культуры и неоавторитарных институтов управления. Логично говорить сегодня и о появлении «виртуальной демократии», которая активно поддерживается вместо проведения реальных реформ.

Опыт посткоммунистических государств свидетельствует о том, что положительные изменения вектора модернизационного развития можно ожидать в том случае, когда за основу национальной модели модернизации взят процесс изменения парадигмы социального управления обществом, включающий, во-первых, функциональную переориентацию системы управления в целом и на уровне отдельных элементов, которая осуществляется на основе целостной концепции реформирования; во-вторых, структурную перестройку системы управления

в соответствии с новым функциональным императивом; в-третьих, это формирование нового социокультурного пространства на основе ценностных ориентиров, входящих в стратегию модернизационных реформ, и наконец, это выработка и практическая реализация адекватных управленческих технологий, что в самих методах и формах управления закрепляют социальные инновации, а также перспективные тенденции общества, которое модернизируется. Именно на этом уровне реально проявляется практический эффект управленческой реформы в целом – достижение социальной системой нового уровня управленческих качеств.

Критерием оценивания адекватности тенденций общественного развития являются позитивные изменения всех сфер общественной жизни [1]. Логично говорить о взаимосвязи и взаимозависимости социальных изменений с инновационными тенденциями постсоветских практик, что непосредственно влияет на формирование нового типа государственного управления. Речь идёт прежде всего о расширении регулирующих функций управления в контексте децентрализации и развитии системы самоуправления, что органично вписывается в концепции нового государственного управления, управленческих революций и в целом носит инновационный характер изменений относительно ресурсного потенциала общественного развития, прежде всего, интеллектуальных ресурсов с точки зрения их приоритетной ценности в общественном развитии. На наш взгляд, основным вектором управленческих инноваций постсоветских практик должно стать расширение государственного регулирования с одновременным развитием и усилением процессов самоуправления при более влиятельном участии институций гражданского общества в процессах социального управления. В целом это должно стать основанием для формирования концептуального базиса реформирования транзитивных обществ.

Одним из основных вопросов демократической трансформации современных постсоветских государств является вопрос взаимоотношений системы государственной службы и уровней политического управления. В контексте рассмотрения функционирования системы политико-административного управления институт государственной службы уместно рассматривать как основное звено, посредника между структурными элементами государственно-властного аппарата и обществом. Именно в таком аспекте современную систему государственной службы необходимо оценивать как публично-правовой институт, деятельность которого должна быть направлена на реализацию государственной политики и политико-административных решений, исходя из координации деятельности государственно-управленческих органов и институций гражданского общества.

Используя методологию системного подхода, логично проанализировать проблему взаимодействия двух уровней политико-административного управления: политического руководства и государственного управления. Это может рассматриваться как одна из основных проблем повышения управленческой способности общества прежде всего с точки зрения императивов функционального разделения их деятельности. При этом в рамках политической системы выделяются два типа управленческих институтов. Первый – это институт политического лидерства, который функционально связан с политическим руководством, а второй – это институт государственно-административного управления, который функционально связан с профессиональными управленцами (чиновниками, бюрократией), т.е. институт профессиональных управляющих, осуществляющих функции государственного управления преимущественно посредством структур исполнительной власти.

Политическое руководство функционально связано с принятием стратегических решений, оно также является аккумулятором социальных потребностей и интересов. В демократическом обществе политическое руководство трансформирует понимание социумом своих задач

и целей в управленческую форму – форму стратегических политических решений. Однако непосредственно в социальной практике структуры политического руководства эти решения не реализуют. Это задачи политически нейтральных структур государственной службы.

Эффективность политического управления зависит от того, насколько сбалансированы функции стратегического политического руководства и государственной службы (выход за рамки своих функциональных задач ведет к снижению эффективности управленческой деятельности), а также, насколько разработанные механизмы дают возможность для реализации этих функций (четкое прохождение управленческих команд “по вертикали” без ограничения свободы управленческого маневра исполнительных структур, четкая система контроля за выполнением решений, наличие механизмов обратной связи и адекватной координации).

Следующая проблема – распределение функций государственного управления. В мировой практике проводится дифференциация распорядительно-исполнительных функций и на этой основе – формирование различных форм управления и политического контроля. Исходя из этого, для государственной практики постсоветских государств необходима особенно четкая разработка механизмов взаимодействия структур государственного контроля и политического руководства с целью достижения динамического равновесия между авторитарным стремлением управленческих структур к самостоятельной деятельности и желанием политического руководства использовать их только для реализации собственных стратегических установок.

Принципиальным заданием является правильное распределение функций планирования. Увлечение либерализмом на первой стадии социально-экономических реформ привело к разрушению не только жесткой системы государственного планирования, унаследованной от СССР, но и к подрыву самой системы текущей и перспективной общенациональной регуляции экономики и других сфер общественной жизни. Явление “неуправляемости” социально-экономическими реформами на практике представляет собой не столько проблему исполнительной дисциплины, сколько проблему эффективного планирования и координации структур управления в масштабах всего общества.

Для современного этапа развития государственности проблема взаимоотношений политики и управления имеет чрезвычайно важное значение, особенно в контексте анализа политико-административного взаимодействия и общественного влияния на разных уровнях субъектности, а именно:

- политической элиты и бюрократии;
- взаимоотношения административного аппарата с гражданами и их объединениями;
- взаимоотношения государства и гражданского общества;
- взаимодействие между разными ветвями власти;
- взаимодействие между политико-административными уровнями управления и местным самоуправлением;
- между государственной службой и объединениями граждан;
- межличностная коммуникация между политическим руководством, государственными управленцами и лидерами местного самоуправления.

Такие типы социального взаимодействия представляют собой предпосылку для возникновения новых типов социальных отношений и социальных связей, что является основой возникновения и развития соответствующих новых политико-административных институций. Это необходимо рассматривать, прежде всего, как развитие новых управленческих качеств системного характера, когда изменение одной из составляющих такого взаимодействия соответственно влияет на характеристики другой и, таким образом, на развитие политико-административных взаимоотношений в целом на всех уровнях социальных интеракций. Понятно, что чем выше уровень демократического развития общества, гражданской активности, «открытости», тем более адекватной является система взаимовлияния политико-административных институций и общества. Общество переходного периода нуждается в соответствующей адаптации к новым условиям развития информационного, постиндустриального транзитивного общества, также переориентации института государственной службы на выполнение потребностей общества и установление демократического контроля со стороны самого общества за деятельностью властных институций [2]. Такой уровень взаимодействия политико-административных субъектов и общества можно рассматривать как определенный тип субъектно-субъектного взаимодействия, где каждая из сторон имеет свою ответственность. В идеале это может рассматриваться как управление обществом вместе с самим обществом. Именно такой уровень новых форм взаимоотношений соответственно трансформирует и смысловую нагрузку современного понимания понятия «политика», рассматривая его прежде всего с точки зрения сотрудничества государственных институций и гражданского общества с целью выработки более эффективного механизма общественной регуляции и социального управления. Это перекликается и с современными западноевропейскими тенденциями переосмысления роли государства в связи с кризисом ее регулирующих функций в конце XX столетия.

Если проанализировать субъекты политико-административного взаимодействия, то основным субъектом политического управления в обществе является особенная социальная группа – политическая элита. Именно в ее руках концентрируется наиболее весомая часть властных рычагов и именно в ее среде разворачивается процесс принятия наиболее важных политических решений. Другие элитные группы и массовые движения тоже оказывают существенное влияние на разработку и принятие политики, однако это влияние всегда играет меньшую роль, чем деятельность такой сравнительно небольшой политической элиты. Руководящая роль политической элиты требует также и особенной социальной группы, которая бы занималась реализацией начерченной политики. Поэтому групповая субъектность государственно-административного управления очерчивается в понятии «аппарат государственных служащих», или бюрократия. Учитывая это, проблема политико-административного взаимодействия может рассматриваться как проблема взаимоотношений между этими специфическими социальными группами.

Характер отмеченных межгрупповых отношений далеко не всегда складывается гармонично и способствует общегосударственному благу. Подобные осложнения часто наносят вред и политической элите. Потеря контроля над бюрократией может привести к ослаблению властных позиций, имеющих в обществе политической элиты, а то и вообще повлечь ее исчезновение с исторической арены.

Политическая воля элиты, ее идеи и замыслы реализуются главным образом через бюрократический аппарат, который постоянно занимается государственными делами. Элита начерчивает главные цели и магистральные линии деятельности государства, а бюрократический аппарат их реализует. Но эффективное взаимодействие элиты и чиновничества не возникает само собой. Бюрократия достаточно легко выходит из-под политического

контроля элиты и работает на собственные интересы, а не на правящую элиту, не говоря уже о народных массах. В истории уже бывало не раз, когда бюрократия может саботировать выполнение решений политической элиты [3].

Более того, бюрократия может навязывать свою волю, частично превращаясь в политическую элиту. Во взаимоотношениях политической элиты и бюрократии можно проследить две исконные тенденции: стремление элиты усилить контроль над бюрократией, сделать ее более управляемой, более эффективной относительно реализации стратегий элиты и стремление бюрократии выйти из-под контроля политической элиты, работать на собственные интересы, а то и даже так сказать “приватизировать” государство, взять под свой контроль самую политическую элиту, которая это государство возглавляет.

Во всех странах и во все времена попытка политической элиты взять под свой контроль бюрократию, которая стремилась выскользнуть из-под такого контроля, осуществлялась посредством достаточно типичных средств. Одно из них – это назначение на как можно большее количество важных должностей политически преданных, лояльных лиц даже за счет снижения уровня профессионализма. Исконной является и борьба элиты относительно регуляции численности бюрократического аппарата. Ведь бюрократии, как хорошо известно, присуща ярко выраженная тенденция к разрастанию. Эта особенность детально исследована в трудах С. Паркинсона и обобщена концептуально в законе, который носит имя этого исследователя. Более того, наверное, с разрастанием бюрократического аппарата возникают проблемы, аналогичные властно-подвластным отношениям между политической элитой и бюрократией. Бюрократия, генерирует суббюрократию, которая впоследствии выходит из-под контроля первой элитной бюрократии. Давнюю традицию имеют и попытки правительств разных стран создать преграды для корпоратизации в среде бюрократии. Такая корпоратизация часто в своей основе имеет родственные или земляческие связи, обучение в одних и тех же заведениях.

Еще одним постоянным направлением усиления политической элиты является ее стремление повысить эффективность деятельности государственной службы.

Многие исследователи делают пессимистические выводы по поводу взаимодействия элиты и политической бюрократии.

Таким образом, мы имеем дело с действием железного закона олигархических тенденций: любое сообщество в процессе своего развития отделяет из своей среды руководящую элиту, которая выражает интересы своего сообщества, но впоследствии такая элита все больше и больше начинает работать на себя. При еще большей развитости общественной жизни бюрократия создает суббюрократию, которая также пытается избежать контроля. Формы и методы взаимодействия органов государственной власти и управления можно анализировать с точки зрения определения сфер политического и административного управления. Формы и методы взаимодействия органов государственной власти и управления можно анализировать с точки зрения определения сфер политического и административного управления, децентрализацией властных полномочий и управленческих функций, преодоление бюрократических тенденций в деятельности государственных служащих, повышение уровня доверия к государственно-властным институтам со стороны граждан. По существу, речь идет о реформировании системы государственной службы (ее демократизация, проведение открытой информационной политики, ввод инструментария государственного менеджмента) соответственно новым реалиям настоящего, в направлении превращения управленческого взаимодействия с

субъект-объектного на субъект-субъектный уровень, который можно охарактеризовать как «управление обществом вместе с самим обществом». Это предусматривает более активное формирование институтов гражданского общества и их активное привлечение в процессы социального управления, активизацию контроля при деятельности властных институций со стороны общества, а также ограничение тенденций бюрократии относительно вмешательства в сферу действий политического руководства и осуществления политических функций. Это возможно прежде всего благодаря коллективности принятия главных политико-управленческих решений, делению власти и ограничению любой бюрократии и бюрократизма. Не менее важным фактором, который влияет на формирование современной системы политико-административного управления должна стать гарантия обеспечения стабильности и последовательности реализации политико-административных решений. Социальные предпосылки политико-административного реформирования современного общества непосредственно связаны как с трансформационными процессами, так и внутренними потребностями системы политико-административного управления.

Однако ограниченность традиционных подходов к организации государственного управления все больше дает о себе знать в современных условиях. Особенно это сказывается в том, что иерархическая система государственного управления в ее нынешнем структурном виде не в состоянии эффективно реагировать на среду, которая быстро изменяется. Причиной этому является несоответствие жестких организационных структур и жесткого разграничения полномочий, которые рассчитаны на принятие ограниченного числа типичных решений, и множественностью проблем, которые постоянно перед организацией ставит окружение.

Системные характеристики трансформирующихся обществ выдвигают на первый план социокультурные, экзистенциальные, онтологические аспекты взаимодействия человека и общества, которые реализуются и в управленческой деятельности. Кроме того, современные критерии и перспективы информационного общества как модели социальной организации ставят перед системой государственного управления задачи разработки конкретных механизмов реализации соответствующих социальных практик и ценностей. В целом можно говорить о тенденциях формирования принципиально нового типа связи человека и общества с культурой, в результате чего формируется новая социокультурная основа взаимодействия человека и общества с системой политико-управленческих институтов. Государственное управление в новой системе социальных отношений приобретает новые качества и задачи в соответствии с институциональным изменением. Целью государственного управления становится не субъектность процесса, а стимулирование мотивационного комплекса общественного регулирования. Ориентиром управленческой деятельности следует считать развитие самоуправляющихся начал на всех уровнях управленческой иерархии. Именно в таком ключе необходимо рассматривать современные управленческие изменения. Серьезной управленческой проблемой, связанной с современными социальными трансформациями, является несоответствие процессов реформирования системы государственного управления общим направлениям развития общества. Практика переходных обществ подтверждает, что осуществить социальную модернизацию без эффективной перестройки системы государственного управления невозможно. Говорить об эффективности управления логично в случае согласованности социальных изменений общества и государства. Кроме того, модернизационные процессы ведут к усложнению нормативной и функциональной деятельности органов государственной власти прежде всего через усложнение объекта управления и общего социокультурного контекста управленческих процессов.

В современных посткоммунистических реалиях чем более общество приобретает демократические черты, тем более усложняется и управленческий субъект, а административная система государственного управления все больше становится подчиненной, с одной стороны, политическому руководству, а с другой – гражданскому обществу, что является предпосылкой развития новой идеологии публичного управления, которая базируется на демократических принципах выработки, принятия и реализации стратегии политических решений и должна быть ориентирована на удовлетворение общественных потребностей.

Таким образом, можно говорить о формировании новой идеологии государственного управления и сегодня мы наблюдаем за возникновением новой тенденции в управлении, когда его уже можно охарактеризовать не просто как однонаправленный процесс, а как многовекторную систему взаимозависимостей и корреляций. В этом ключе содержание политики перекликается с ее древнегреческим определением как управление полисом, взаимодействие равноправных субъектов относительно принятия общественных решений. В связи с этим все чаще раздаются призывы относительно определения синергетичных критериев эффективности политико-административного взаимодействия, в основу которых должны быть положены прежде всего социальные императивы как определенная альтернатива экономико-механистической эффективности.

Литература

1. Демократия, управление, культура: проблемные измерения современной политики. Политическая наука: Ежегодник 2006 / гл. ред А.И. Соловьев. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2007 – С.38–41.
2. Кумбс Д. Введение в концепцию публичной политики в контексте посткоммунистического транзита // Публичная политика: от теории к практике / сост. и научн. ред.. Н.Ю. Данилова, О.Ю. Гурова, Н.Г. Жидкова. СПб.: Алетейя, 2008. – С. 338–353.
3. Braibant G. The Past and Future of Public Administration // International Review of Administrative Sciences. 2002. Vol. 68. №3.
4. Вильсон В. Наука государственного управления // <http://stud.spa.msu.ru/library/3/tgu/classics/wilson.htm>
5. Манхейм К. Диагноз нашего времени. М.: Юристъ, 1994. 658 с.
6. Knill Ch., Lehmkuhl D. Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance // Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions. 2002. Vol. 15. №1.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

А.Ф. Султанбеков

президент-ректор Академии управления
при Президенте Кыргызской Республики

Т.О. Ожукеева

докт. ист. наук, проф. Академии управления
при Президенте Кыргызской Республики

In the article is discussed the problem of Kyrgyz governance improvement in terms of globalization.

Начало широкомасштабным реформам было положено с приходом новой власти во главе с К.С. Бакиевым. Он принял беспрецедентные меры по совершенствованию действующей системы государственного управления. Реформой были охвачены практически все компоненты, так или иначе связанные с административной системой. С учетом важности и масштабов проводимой реформы по модернизации административной системы были созданы специальные рабочие группы, подчиненные непосредственно главе правительства страны для анализа и принятия адекватных мер [1].

Существовавшая раньше система управления, которая осуществляла программы развития СССР, разрушилась, а новая, учитывающая условия, специфику Кыргызстана, так и не создана. Эта проблема осознана далеко не всеми. В результате система управления живёт старыми представлениями и средствами работы. Процедуры принятия решений и способы оказания государственных услуг почти целиком принадлежат прежней, изжившей системе управления, когда гражданин зависит от чиновника и платит дань за исполнение им его обязанностей [2].

Слабые стороны существующего государственного управления КР

- Многоуровневая структура и дублирование функций.
- Размытость задач, стоящих перед государственными органами.
- Низкая ответственность и подотчётность.
- Слабое межведомственное взаимодействие.
- Низкий уровень интеграции, контроля и координации как внутри государственного аппарата, так и в отношении внешних институтов.
- Отсутствие системной работы по устранению причин и условий, способствующих коррупции.

Реформы, проводимые руководством республики в различных областях экономики и социальной сферы, наталкиваются на незаметное, на первый взгляд, но довольно жестокое сопротивление аппарата ведомств. Каждый третий указ президента и каждое второе правительственное постановление исполняются с нарушением сроков. Каждый четвертый

разработанный чиновниками нормативно-правовой акт возвращается на доработку либо отправляется в корзину как негодный. За 2 месяца 2008 г. более 70 чиновников получили взыскания за нарушения в исполнении распорядительных документов и поручений. Если раньше под сукном у ведомственных чиновников залеживалось более 170 документов от вышестоящих инстанций, то теперь их насчитывается всего 100.

За пять месяцев 2008 г. из 95 принятых и подписанных президентом законов исполнено всего 79, причем каждый пятый – с нарушением установленного срока. Не вовремя исполнено 30% указов президента, 27% его распоряжений, 19% постановлений и протокольных поручений Жогорку Кенеша, 43% постановлений правительства, 44% распоряжений кабинета министров, 25% его протокольных решений, 38% протокольных решений премьер-министра. А из 3 тысяч 565 поручений аппарата правительства исполнено с нарушением установленного срока 39% [3].

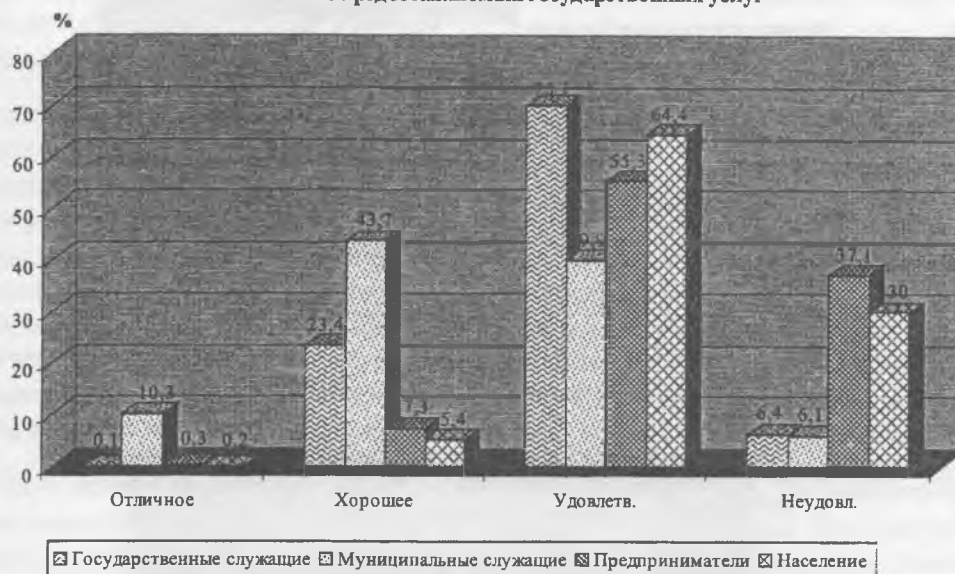
1 сентября 2009 г. глава государства на традиционном аппаратном совещании в Доме правительства, а затем на третьей сессии депутатов ЖК, чётко обозначил свою позицию: реформа госуправления назрела, откладывать её больше нельзя, потому что в нынешнем её виде эта функция государства уже мешает всему социально-экономическому развитию страны. «Реформы, проводимые в госуправлении, до сегодняшнего дня представляли собой лишь реорганизацию. Какие-то структуры объединяли, какие-то ликвидировали, какие-то создавали. Нынешняя реформа должна в корне изменить саму систему управления, – подчеркнул президент. – ...Госаппарат должен быть компактным, мобильным, способным оперативно и адекватно реагировать на требования времени».

Поэтому в течение года шла работа прежде всего по функциональному анализу: какие функции должны выполнять отдельные госструктуры, т.е. это анализ регулятивного воздействия (АРВ). Главный вопрос: чем должны заниматься министерства? Именно благодаря АРВ удалось выявить, в частности, отрицательное влияние государства на бизнес. И затем последовали реализация программы «Ведение бизнеса», сокращение необоснованных и дублирующих проверок субъектов предпринимательства, внедрение «принципа гильотины» и т.д.

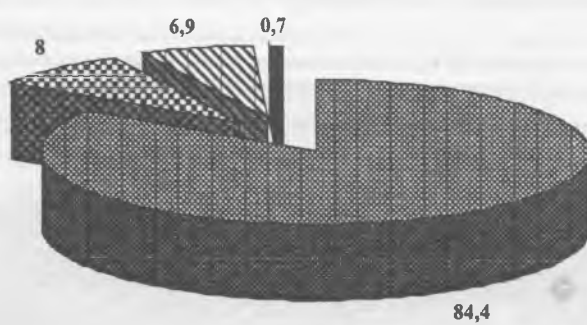
Кыргызстан небольшая страна, но нынешняя структура исполнительной власти достаточно масштабна, в чём-то даже напоминает структуру управления таких далеко не маленьких стран, как Россия или Китай. У нас в стране сегодня 32 министерства и ведомства. Точнее: 15 министерств, 6 госкомитетов и 11 госагентств. Каждое ведомство старается прописать для себя правила, по которым оно будет работать. Само же исполняет задания и само же контролирует качество и своевременность их исполнения. Неплохо. Но не для народа. Поэтому с 1 января будущего года «принцип гильотины» вступает в полную силу: те внутренние подзаконные акты, которые принимали министерства и ведомства, будут отсекаться беспощадно, если не соответствуют законодательству нашей страны. И это хорошо. Для народа. Потому что чаще всего подзаконные акты принимаются в интересах конкретного ведомства. Например, право лицензировать ту или иную деятельность бизнеса, не бесплатно конечно. При этом в категорию обязательного лицензирования нередко попадают такие виды деятельности, которые совершенно в этом не нуждаются.

Институтом инноваций и информационно-аналитического обеспечения Академии управления при Президенте КР проводится мониторинг по теме «Повышение эффективности государственного управления в КР». Ниже приводятся некоторые данные [4] (см. графики).

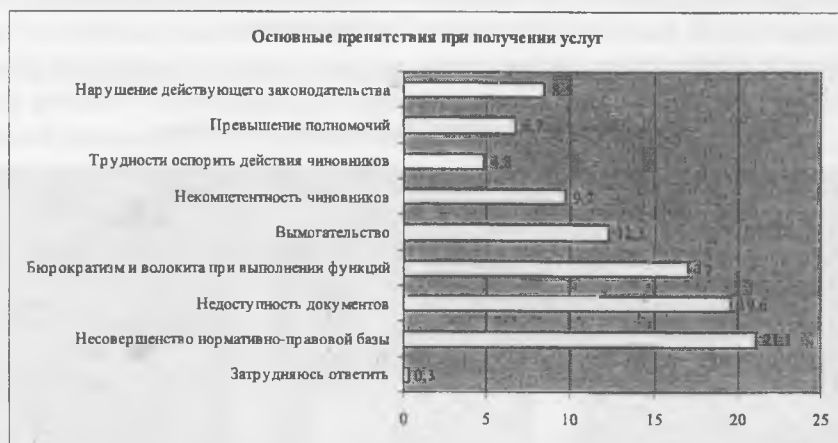
Качество предоставляемых государственных услуг



Оценка качества предоставляемой информации по государственным услугам



- Информация изложена в документах недостаточно чётко и понятно
- Информация изложена в документах чётко и понятно
- Затрудняюсь ответить
- Другое



Отдельный разговор – о качестве документов, законопроектов, прочих нормативно-правовых актов, которые разрабатываются в наших министерствах и ведомствах.

За первые пять месяцев 2009 г. на рассмотрение правительства их вынесено более 850. Из них 28 были забракованы при первом же рассмотрении, а 225 отправлены на доработку. То есть почти четверть производимой чиновниками «бумажной» продукции – брак, виновников которого на любом предприятии наказывают штрафом.

На первом этапе (с марта 2005 г.) радикальным образом изменялась деятельность государственных исполнительных органов в целом. Основное ее содержание заключалось в предоставлении большей самостоятельности руководителям структурных подразделений министерств в части использования ресурсов, выделяемых для решения стоящих перед ними задач. Наряду с этим повышалась их ответственность за достижение поставленных целей. В повседневную практику работы внедрялся принцип, получивший название «финансового менеджмента». Для этого в качестве консультантов приглашались представители частного сектора экономики, зарекомендовавшие себя высокопрофессиональными специалистами в области эффективной организации управления. Предполагалось таким образом использовать опыт предпринимательства в государственном управлении.

На данном этапе одним из главных направлений проводимых преобразований было кардинальное улучшение качества государственных услуг. Для этого была разработана стратегия, представляющая собой долгосрочную программу, цель которой – повышение стандартов и полезности государственных услуг, а также улучшение организации их предоставления. Эта программа определила принципы, которые легли в основу деятельности государственных учреждений и организаций, предоставляющих услуги населению, а также обязательства правительства в сфере повышения качества государственных услуг.

Данный документ содержит следующие основные направления модернизации государственного управления:

- обеспечение комплексного подхода к разработке государственной политики с ориентацией на общенациональные интересы;
- повышение ответственности за качество и расширение государственных услуг, оказываемых населению и предпринимателям. При этом особо отмечалось, что следует не руководствоваться ведомственными интересами отдельных государственных структур, а учитывать насущные потребности различных социальных групп;
- улучшение качества государственных услуг посредством разработки действенной системы учета работы государственных органов и учреждений в данной сфере деятельности;
- широкое использование передовых информационных технологий, направленных на расширение доступности и повышение качества предоставляемых услуг;
- модернизация деятельности государственной службы посредством разработки и внедрения специальной системы стимулирования, направленной на радикальное улучшение работы заинтересованных органов.

Для обеспечения действенного контроля за ходом выполнения программы модернизации государственного управления со стороны общественности было принято решение освещать в СМИ основные этапы и мероприятия программы с указанием фамилии государственных служащих, ответственных за выполнение ее отдельных пунктов.

В ней предусматривалось осуществить реорганизацию деятельности правительства с целью решения следующих первоочередных задач:

- кардинальное улучшение качества предоставления населению государственных услуг;
- устранение бюрократических барьеров;
- повышение ответственности государственных служащих за конкретные конечные результаты.

Уполномоченным государственным органам и учреждениям предписывалось разработать стратегические и рабочие планы, а также индикаторы оценки полученных результатов. Система контроля за ходом проводимых реформ предполагала представление отчетов комиссии каждые полгода. Годовые итоги выносились на суд общественности.

Впервые разрабатываются стандарты, ориентированные на определенные социальные группы. По своему содержанию – это обязательства отдельных государственных учреждений по отношению к потенциальным потребителям соответствующего вида услуг. Во главу угла были поставлены следующие общие для всех параметры качества и доступности государственных услуг:

- компетентность и уважение государственных служащих по отношению к потребителям услуг;
- полная информированность о стандартах, регламентирующих порядок, процедуры и сроки предоставления услуг;
- предоставление клиенту выбора как по видам услуг, так и по способам предоставления;
- обеспечение эффективных процедур обжалования качества услуг и действий персонала.

Главным критерием для всех поставщиков государственных услуг было определено достижение такого уровня качества услуг, который существует на лучших предприятиях частного сектора КР. В результате внедрения разрабатываемых стандартов предоставления государственных услуг деятельность отдельных государственных учреждений должна улучшиться. С целью дальнейшего распространения использования информационных технологий были приняты документы «Об электронном правительстве», «Об электронном айыл-окмоту», где сформулированы основные положения будущей деятельности правительства в этой области. Документы включают следующие направления:

- улучшение взаимодействия государства с населением посредством автоматизации и компьютеризации процесса предоставления услуг;
- улучшение связей государства с предпринимателями, т.е. предоставление более качественных услуг предпринимательским структурам;
- рационализация и оптимизация связей между центральным и местным уровнями государственной власти.

Проводимые реформы

Из реформ, проводимых в стране, в зависимости от их основного содержания можно выделить:

- функциональные;
- процедурные;
- структурные.

Между этими реформами нет четких границ, и вряд ли следует утверждать, что где-нибудь эти реформы проводились «в чистом виде» обособленно друг от друга. Напротив, их идеи переплетаются и смешиваются. Тем не менее функциональные и процедурные реформы как более простые в идеале должны предшествовать структурным – наиболее сложным реформам [2].

Функциональные административные реформы

Основное содержание этого вида реформ – оптимизация задач полномочий государственных органов, отказ от избыточных и дублирующих функций.

В первую очередь функциональные реформы затронули централизованную администрацию, поскольку в нашей стране ограниченность возможностей министерской системы в руководстве экономикой и решении социальных дел стала очевидной.

Выделив несколько основных направлений в изменении министерских систем в нашей стране, их условно можно отнести к функциональным реформам [5].

1. 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 и, напротив, организационно обособлены от них. Вместе с тем эти учреждения подотчетны одновременно органам Жогорку Кенеша и министрам, а в некоторых случаях и 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.

2. Перераспределение функций внутри министерской системы, создание надведомственных структур, изменение в связи с этим функций министерств.

В государственном управлении министерства традиционно выражают отраслевое начало. Отраслевой принцип управления имеет несомненные достоинства: возможность концентрировать ресурсы на ключевых для экономики и социального развития направлениях, строит классические исполнительные вертикали с четким механизмом принятия и реализации управленческих решений.

Вместе с тем при отраслевом принципе возникает необходимость согласования, координации деятельности отдельных министерств. В наиболее общем виде такую функцию осуществляет правительство. Однако с развитием государственного управления, т.е. с возрастанием его объема, усложнением задач и функций, координация деятельности отраслей как таковых со стороны правительства оказывается недостаточной. Возникает необходимость координации по отдельным «горизонтальным» функциям. Таким образом, постепенно отраслевой принцип построения системы центральных органов государственного управления меняется на функциональный.

С этой целью, как уже отмечалось, создаются межведомственные органы, контролирующие реализацию политики и осуществляющие помощь министерствам и ведомствам, сами министерства нередко получают полномочия по межотраслевой координации, т.е. перестают быть органами сугубо отраслевого управления.

Под воздействием этих перемен меняются и функции самих министерств. В их деятельности управление и руководство сменяются на регулирование, координацию и контроль. Государство стремится оставить за собой вопросы стратегического управления и избавиться от функций, которые могут осуществлять хозяйствующие субъекты и саморегулируемые организации.

Кроме того, центральные органы управления устраняют дублирующие функции с тем, чтобы избежать неэкономной и неэффективной траты управленческого труда.

За годы независимости прослеживается тенденция к росту числа министерств.

3. Перераспределение функций между органами централизованной государственной администрации и местным самоуправлением. На первом этапе было передано на местный уровень более ста функций. Это прежде всего функции по регулированию деятельности на местном уровне, также охраны окружающей среды, сферы градостроительства, социальной сферы, управления муниципальной собственностью, формирования и исполнения местного бюджета, установления местных налогов и сборов.

Органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Такое делегирование бывает разовым, на определенный срок, или бессрочным. Государство может передавать свои полномочия в сфере

- жилищного хозяйства;
- здравоохранения;
- образования;
- охраны памятников истории и культуры;
- охраны животного мира;

- санитарного контроля;
- пожарной охраны и т.д.

В процессе административных реформ большое значение придается перераспределению функций между централизованной администрацией и местным самоуправлением. Одно из направлений современных административных реформ – децентрализация, при которой полномочия, выполняемые ранее централизованной администрацией, передаются на местный уровень. Многие эксперты констатируют, что в результате децентрализации улучшается уровень оказания государственных услуг.

На следующем этапе будет передано на места ещё более ста функций. Для этого принимаются меры по совершенствованию систем государственного управления на нижних его звеньях и укреплению аппарата местного районного, областного управления [6].

Процедурные реформы

В ходе процедурных реформ меняется порядок принятия управленческих решений и, соответственно, место и роль государственных служащих в этом механизме.

Виды процедур: распорядительные, организационные, контрольные, координационные, юрисдикционные. Разнообразие административных процедур очень велико, поэтому в литературе называют и многие другие виды таких процедур: поощрительные, разрешительные, согласительные, регистрационные и др.

Процедурные реформы, как и функциональные, затрагивают деятельность министерств, но уже не с точки зрения министерской структуры и выполняемых каждым министерством функций, а с точки зрения процедуры рассмотрения вопросов и порядка принятия решений.

В процессе процедурных реформ:

- совершенствуется правовая регламентация административных процедур;
- устраняются громоздкие бюрократические процедуры;
- усиливается прозрачность административных процедур.

В ходе процедурных реформ:

- на государственной службе ставятся задачи повышения качества предоставления услуг;
- разрабатываются механизмы противодействия коррупции и бюрократизму;
- усиливается контроль общества за деятельностью государственных служащих;
- оценка деятельности государственного служащего ставится в зависимость от результатов его деятельности;
- вводятся системы непрерывной подготовки и повышения квалификации 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.

Структурные реформы

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 реформ

1. Структурные реформы носят комплексный характер. В результате таких преобразований формируется целостная система управления, включающая определенные звенья или уровни, между которыми складываются устойчивые способы и формы взаимодействия.
2. В процессе структурных реформ на смену классическим управленческим вертикалям приходит децентрализованное и деконцентрированное управление. В сфере традиционного государственного управления остаются вопросы стратегического политического руководства и государственного 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 включает решение следующих задач:

- 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.

В соответствии с данной схемой целесообразно создание министерства, ответственного за экономическое и бюджетное планирование – Министерство экономики и бюджетного планирования. В задачи этого министерства входят: составление республиканского бюджета и планирование государственных инвестиционных программ. Исполнение государственного бюджета сконцентрировано в Министерстве финансов.

Литература

1. Бакиев К.С. Впереди у нас ясный путь // НАН КР. – Бишкек: Илим, 2007.
2. www.president.kg
3. «Российская газета» от 27 июля 2008 года
4. «Аргументы и факты в Кыргызстане» №36, 2009 г.
5. Global Competitiveness Report 2007-2008. Chapter 1.1. The Global Competitiveness Index: Measuring the Productive Potential of Nations. P. 44–50. – <http://www.Weforum.org>.
6. World Investment Report 2007: Transnational Corporations, Extractive Industries and Development.

СПЕЦИФИКА ВЛИЯНИЯ ГЛОБАЛИЗАЦИИ НА НАЦИОНАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Р.В. Войтович

канд. полит. наук, доцент Национальной
академии управления при Президенте Украины

In the article the conceptual analysis of methodology-theoretical basics and practical mechanisms of influence of globalization on governance is fulfilled.

Глобализация в ее современном варианте приводит к “переформатированию” структуры мира, который предопределяет потребность коррекции национальных стратегий социально-экономического и политического развития, обостряя существующие или провоцируя новые вызовы, подчеркивает необходимость широкого научно-практического дискурса касательно поиска механизмов оптимизации систем государственного управления.

После того как мир вошел в новое тысячелетие, любые, практически все, научно-исследовательские разведки начинаются с вопроса, что такое современная глобализация, какие формы она приобретает сегодня, действительно ли глобализация является крайне необходимой составляющей эффективного развития или все же она оказывает негативное влияние на общественную жизнь, можно ли без глобализации обойтись или даже и обойти ее.

Глобализация как новый тип мирового развития, знаменует появление новых магистральных тенденций, за которыми будет развиваться мир на протяжении нескольких десятилетий, а потому важно, чтобы каждое государство независимо от уровня развития отыскало возможность вписаться в глобальное пространство, иначе оно рискует оказаться в ситуации глобальной изоляции, которая, в свою очередь, спровоцирует ее социально-политическую и экономическую деградацию. Более того, противостоять глобальным вызовам способно только то государство, которое имеет эффективную систему управления, реализовывает собственную геополитическую стратегию развития, максимально охраняет свой суверенитет в глобальных процессах, а главное, владеет механизмами влияния и даже управления ими, реализовывая эффективную глобализационную политику.

На современном этапе мирового развития существуют сотни разнообразных глобализационных концепций развития современного мира в новых геостратегических условиях, большинство из них являются абсолютно противоречивыми и взаимоисключающими, что подчеркивает актуальность решения герменевтической проблемы, в которой отсутствует четкое понимание сущности глобализации и ее вызовов национальными сообществами и прогнозирование последствий, к которым она приведет. Процессы глобализации выдвигают новые требования к функционированию национальных систем государственного управления, которые должны стать действенным и эффективным средством в решении сложных межкультурных противоречий, в особенности тех, которые возникают в процессе гармонизации механизмов общего функционирования национальных государств в мировом пространстве, а следовательно, и согласование отношений между государствами и налаживание эффективных форм взаимодействия, которые в определенной степени могут содействовать обеспечению открытости и прозрачности сферы международных отношений, а также общей выработке эффективных механизмов развития и функционирования национальных систем государственного управления.

В контексте современных исследований, осуществленных как постсоветскими, так и мировыми учеными и практиками, представлено значительное количество разработок, посвященных непосредственно анализу сущности и влиянию глобализации на развитие современного мира.

Невзирая на определенную разработанность глобализационной проблематики в контексте различных исследовательских подходов, представленной значительным количеством теоретико-методологических и практических исследований, до сих пор вне поля зрения ученых остаются актуальные аспекты влияния глобализации на систему государственного управления. Недостаточная разработанность этой проблематики именно в контексте постсоветской государственно-управленческой науки формирует новый детерминированный блок вопросов, решение которых и определило структурную логику исследования представленную в этой статье.

Подавляющее большинство современных ученых считают, что процессы глобализации объективно возникли в конце XX столетия и характеризуются концептуальной новизной, другие ученые доказывают, что это лишь одна из форм исторического развития, первичное возникновение которой относят до XVII или XVIII ст. Это предопределяет целесообразность четкого разграничения предпосылок, истинность периода возникновения, а также и сфер развертывания данного процесса.

Исходя из этого следует обратить особое внимание на рассмотрение главных предпосылок возникновения процессов глобализации, к которым мы относим: глобальные формы взаимодействия человечества (базируются на реализации экономического интереса, имеют

принудительный характер и восходят к зарождению мира); интернационализацию (обеспечивает усиление взаимозависимости мира); американизацию (продуцирует распространение проамериканской модели развития мира); индустриализацию (служит ускорению исторической, экономической и культурной взаимозависимости мира); крах коммунизма (спровоцировал распад СССР, падение Берлинской стены); капитализм (обеспечил формирование единственной целостной системы ведения хозяйства, в пределах которой была сформирована система глобальных отношений).

Основные предпосылки возникновения современных процессов глобализации порождают факторы, которые предопределяют их развитие: экономический, что базируется на реализации экономического интереса; социокультурный (утверждение новой системы взаимоотношений между субъектами ведения хозяйства); ментальный (необходимость включения в глобальный процесс определяется приоритетностью в реализации соответствующего интереса); политический (появление определенных глобальных политических структур, которые подменяют собой функционирование национальных политических структур); глобальные проблемы развития мира, которые не могут быть решены усилиями отдельного национального государства; развитие информационно-коммуникативных технологий (упрощение возможностей налаживания форм взаимодействия и взаимозависимости мира); развитие интеграционных тенденций на региональном, субрегиональном и межрегиональном уровнях.

Глобализация как любое явление объективной действительности имеет как позитивное, так и негативное понимание, в соответствии с чем сформированы два основных направления – глобализм и антиглобализм, которые закладывают теоретико-методологические принципы анализа этого явления. Каждый исследовательский подход презентует собственное представление о сущности глобализации, которая порождает определенную путаницу в понимании этого понятия, а это, в свою очередь, препятствует формированию единственного концептуального взгляда на эту проблему.

Начиная с конца XX – начала XXI столетия формулу идейно-идеологических концептов, которая господствовала в общественном сознании, заменила идеология глобализации, которая непосредственно и определяет содержание нового типа общественного развития.

В пределах этого анализа следует раскрыть сущность идеи глобализации, идеологии глобализации и идеологии глобализма, исходя из того, что идея глобализации дает непосредственное понимание сущности и содержания этого явления, тогда как идеология глобализации характеризует модель восприятия мира определенными социальными группами или транснациональными институтами, а идеология глобализма являет собой систему идей, которые направлены на преобразование мира в соответствии с определенным стандартом. В таком контексте идеология глобализма имеет гипотетический характер, поскольку ее назначением является формирование реальной потребности общества включаться в глобальные процессы, следовательно, она является одной из идейных новаций, что служит утверждению нового понимания общественного развития в условиях всеобщей интеграционной модели структуризации и реструктурирования мира. В соответствии с этим следует отметить, что идеология глобализации имеет объективный характер, тогда как идеология глобализма имеет субъективный характер (продуцируется определенной общественной силой).

В контексте этого анализа очень важно определить основные формы идеи глобализации как структурного элемента идеологии глобализации: 1) идея глобальной идентичности, которая позволяет адекватно воспринимать интеграционные реалии современного мира

и оказывать на него обратное влияние путем отождествления себя с определенной глобальной реальностью; формой достижения глобальной идентичности является глобальная идентификация; 2) идея глобализационной толерантности характеризует взвешенную позицию государства касательно необходимости учитывать тенденции современных глобализационных процессов; 3) идея глобальной автономизации характеризует восприятие и учет внешних (мировых) стандартов развития с одновременным стремлением к сохранению собственной национальной идентичности – желанию жить за собственными стандартами, стремление к постоянному противопоставлению себя глобальному сообществу; 4) идея глобальной интеграции характеризует добровольное объединение между государствами в контексте реализации общих интересов, в таком контексте государства всегда имеют право выбора на модель интеграции, которая в наибольшей степени отвечает структуре менталитета.

В условиях глобализации утверждаются новые формы социальной организации. С нашей точки зрения это такие формы: глобальное общество, глобальное массовое общество, глобальное сетевое общество, глобальное общество риска.

Глобальное общество являет собой совместную деятельность людей, совокупность отношений, которая формируется в результате реализации общих интересов и производства общих благ на глобальном уровне. Его структурными элементами выступают транснациональные структуры, международные правительственные и неправительственные организации. Основными формами глобального общества являются: глобальное коммуникативное общество, глобальное открытое общество, глобальное гражданское общество.

Глобальное массовое общество имеет амбивалентный характер: с одной стороны, оно обеспечивает равные условия и возможности для общественной жизнедеятельности современного человека, с другой – стандартизируя все области общественной жизни, нивелирует проявление самобытности, создавая ситуацию глобального риска потери традиционной системы ценностей (массовость и стандартизация развития), в соответствии с чем люди организуют свою жизнедеятельность по одной системе иерархических ценностей, не прибегая при этом к соответствующей ее коррекции.

Глобальное сетевое общество являет собой принципиально новую форму мироцелостности, способную к самоорганизации, реструктурированию и может быть классифицирована по двум уровням: горизонтальный (связки между людьми и отдельными организационными структурами, которые формируются в пределах отдельного национального государства) и вертикальный (связки, которые формируются на основе взаимодействия государств с целью реализации их общих интересов). Его структурными элементами выступают: информационные, экономические, политические, глобальные межгосударственные, глобальные военные, глобальные культурные, глобальные медиаструктурные, антиглобалистические структуры.

Глобальное общество риска являет собой такую интегративную схему, которая характеризует новую иерархию социальной организации и является синтезом реакции на вызовы современного развития. Его основной целью является реализация глобальной безопасности; функциями – взаимовлияние (деятельность отдельных субъектов, которая детерминирует деятельность других в контексте решения общих проблем) и взаимодействие (общие действия субъектов глобального пространства в борьбе с соперниками), которые обеспечивают построение эффективной глобальной системы противостояния глобальным вызовам мира.

Глобализация приводит к изменению места, роли и функций национального государства, которое большую часть своих функций передает по горизонтали (глобальным межгосударственным и международным объединениям) и по вертикали (территориальным, региональным и муниципальным органам). Исходя из этого, можно идентифицировать два идеальных типа транснационального сотрудничества государств: наблюдательные государства и открытые мировые государства, а также три группы государств в соответствии с уровнем развития и перспективностью: страны первого мира, новые постиндустриальные государства, “поддающие государства”.

Альтернативой национального государства в условиях глобализации является глобальное государство, которое характеризуется соответствующими формами связи между отдельными государствами. Ее субъекты – транснациональные структуры и национальные государства, которые объединены общей идеей, условиями и факторами глобализационного развития. Основным средством функционирования такого государства является транснациональное право, которое формируется в результате соответствующих межгосударственных договоренностей и опирается на общность интересов между государствами и базовые ценности всего мира.

Одной из форм национального государства в условиях глобализации есть “сильное” государство, которое характеризуется двумя аспектами: как эффективная управленческая институция по реализации национальных интересов в условиях глобализации, а также как государство, которое оказывает мощное влияние на общецивилизационные процессы мира и руководствуется транснациональными критериями развития. К таким критериям мы относим критерий “силы” – потенциал выхода из кризисных ситуаций (чем мобильнее и эффективнее государство противостоит глобализационным вызовам, тем “сильнее” оно является, и тем эффективнее является ее управленческая система).

Третьей формой национального государства в условиях глобализации есть корпоративное государство, оно являет собой такое интегративно-структурированное объединение национальных структур (корпораций), какие определяют цели, стратегию, тактику и политику повелевания глобальным миром. Субъектами ее являются: национальные и транснациональные структуры; национальные государства, которые характеризуются двумя уровнями: региональный уровень (объединение между государствами, которое базируется на общем территориальном принципе) и транснациональный уровень (объединение транснациональных фирм, организаций). Основой функционирования такого государства является реализация корпоративного интереса, который сводится к необходимости: 1) объединение ради получения сверхприбыли, 2) объединение с целью реализации общих интересов общественного развития.

В контексте анализа данной проблемы следует особое внимание уделить проблеме глобальной интеграции. С нашей точки зрения она рассматривается в роли средства объединения государств на всех уровнях общественного развития, поскольку она обеспечивает структурную трансформацию современной системы международных отношений, способствует паритетному распределению социально-политического, экономического и культурного потенциала между государствами в условиях общего глобализационного вектора развития.

Глобальная интеграция включает два основных типа: глобальную индивидуальную интеграцию (персональное включение отдельного человека в сферу глобального социально-политического, экономического и культурного пространства) и глобальную коллективную

интеграцию (объединение государств как субъектов коллективной воли для реализации общих интересов); механизмы взаимодействия: партнерство (субъективный акт налаживания взаимодействия между государствами на основе реализации общих интересов) и добрососедство (форма объединения государств, выходя из общности территориального фактора); этапы: глобальное включение (глобальная инклюзия) – форма вхождения государства или отдельной организации в глобальное пространство на условиях свободы и права выбора стратегии геополитического и геоэкономического развития; глобальное взаимосближение (базируется на реализации общих интересов и имеет субъективно стихийный характер, поскольку отношения между людьми, сообществами могут базироваться на временных интересах); глобальная взаимозависимость (зависимость между людьми или государствами в контексте возникновения между ними общих условий и факторов жизнедеятельности, одним из составных элементов его есть глобальный аутизм (характеризует преобладание внутреннего национального фактора над глобальным, что тем самым может приводить к нарушению определенного баланса во взаимодействии между государствами); уровни: глобальная кооперация (общая координация действий между государствами в процессе реализации общих интересов и потребностей в пределах определенного глобального объединения) и глобальное партнерство (налаживание конструктивного диалога между разными сообществами, которые кое-где находятся в конфронтационных отношениях).

Основными формами глобальной интеграции являются: 1) “расширение против интеграции”, которое характеризует односторонний процесс реализации интересов конкретного государства путем “расширения” своих интересов в мире и включает объединение национальных государств и глобальных структур, которые имеют общий территориальный фактор, обеспечивая “укрупнение ее регионов”, приводит к возникновению “геокультурных и геополитических зон”, которые вызывают условность государственных границ и формирования новых пространственновременных измерений нового мира; 2) “глобальная контракция” предусматривает аккумуляцию национальных ресурсов (интересов) с целью разработки эффективной стратегии развития государства и утверждения своей конкурентности в мире путем присоединения чужой территории и формирования новой системы границ. Она обеспечивает формирование геостратегического образа, который определяет закономерности развития такого государства, а в соответствии с этим и отношение к такому государству со стороны мирового сообщества.

Основными механизмами управления интеграционным процессом с нашей точки зрения являются: 1) глобальное (согласованное взаимодействие государств и ТНК в общемировом масштабе), которое включает соответствующие формы (двусторонние и многосторонние соглашения) и 2) государственное (согласованная деятельность органов государственной власти, политических партий и ТНК (при условии их наличия на территории отдельного национального государства) управление, которое осуществляется с помощью государственной интеграционной политики. Это предопределяет четкую корреляцию механизмов реализации глобального и государственного управления интеграционным процессом, который дает возможность выделить основные этапы реализации интеграционной стратегии (интеграция на уровне глав государств; интеграция на уровне межгосударственных институтов; интеграция на уровне общества), средства (стратегия мониторинга общественного мнения, стратегическое информирование общественности относительно интеграционного процесса государства), формы: нормативно правовая (законодательное обеспечение процесса интеграции) и реальная (фактическое включение государства в соответствующее интеграционное пространство), институциональная интеграция (strate-

гии коррекции интеграционного процесса между государствами), механизмы (“интеграционный порыв”, “интеграционная эволюция”).

Мировое геополитическое развитие сегодня характеризуется возникновением новых влиятельных полюсов, объединений государств, которые в будущем могут составить альтернативу глобализации. Выбор такого варианта развития закономерно зависит от исторического опыта, специфики внутренней и внешней политики национального государства, а также и уровня ее социально-экономической и политической конкурентности. Это дает возможность выделить обратные формы глобализации и охарактеризовать их вызовы общественного развития.

В контексте развития современного мира важная роль принадлежит региональным субъектам управления, которые являются главными “актерами” формирования новой системы мироустройства. Регионализация стирает пределы между отдельными государствами мира и предопределяет формирование новых институционных структур развития современного геополитического мира. Влияние регионализации на системы государственного управления различно. С одной стороны, она может создавать новые возможности для развития национального государства в пределах соответствующих региональных объединений, с другой – такие объединения могут налагать определенные ограничения на функционирование национальной системы государственного управления.

Одной из обратных форм глобализации есть американизация, которая характеризует централизованное влияние США на развитие современного мира и связывается с их геополитическим и геостратегическим могуществом касательно регламентации глобального пространства. Одной из тенденций проявления американизации есть американофобия, которая приводит к утверждению стереотипа “мегагосударства”, в соответствии с которым у большей части населения планеты формируется “комплекс неполноценности”, где уровень могущества отдельного государства оценивается позиций развития Америки. Механизмы противостояния влиянию американизации на отдельную страну мира определяются ее историческим опытом, статусом в мире, уровнем национального суверенитета, нормами национального права, уровнем национальной идентичности и развитием политической системы.

На современном этапе общественного развития все более четко прослеживается тенденция влияния Китая на мировое пространство, которое дает основания говорить о китаизации как альтернативной форме глобализации. Новой тенденцией общественно-экономического развития западного мира сегодня является бразилизация, которая в сравнении с американизацией и китаизацией, уже получили четкое институционное оформление и стали реальной альтернативой общественного развития, еще существует на уровне тенденции и имеет слабое пока еще геостратегическое оформление. Это подтверждается тем, что бразилизация распространяется только лишь на западную часть мира, а не на глобальный мир в целом и не на все области общественной жизни, а только лишь на экономическую.

Главным вызовом общественного развития в условиях глобализации является подмена национального интереса глобальным интересом, который лишает отдельное национальное государство возможности реализации собственной стратегии общественного развития. Глобальный интерес является своеобразным конгломератом, который олицетворяет собой систему интересов, присущую для мира в целом, имеет трансцендентный и транснациональный характер, поскольку отображает содержание национального интереса каж-

дого отдельного государства, является четким индикатором общих потребностей между субъектами глобального пространства, которые принадлежат к разным национальным государствам.

Глобализационные условия порождают две формы вызовов национальной безопасности: внешние, что связываются с попытками мировых государств подчинить себе отдельное национальное государство, и внутренние, которые предопределены содержанием внутренней политики отдельного национального государства.

Необходимым условием противостояния глобализационным вызовам национальной безопасности должны стать механизмы обеспечения “динамической стабильности”, которая должна гарантировать отсутствие угроз для выживания нации, а также способность компенсировать угрозы за счет адаптации национальной безопасности к системе глобальной безопасности. Основными показателями стабильности общественного развития в условиях глобализации является способность системы государственного управления противостоять и нейтрализовать негативные глобализационные вызовы национальной безопасности. В основание обеспечения национальной безопасности в условиях глобализации должен быть положен договорно-правовой механизм, который бы в определенной степени и обеспечивал доверие между государствами с соответствующим образованием общеевропейской и международной системы безопасности. Важным инструментом реализации такого механизма должно стать международное право, которое даст возможность перестроить современный мир на принципах справедливости, законности и паритетности.

Эффективность национальной безопасности в условиях глобализации зависит от внутренней и внешней политики государства. Эффективной такая политика может быть, если она отвечает национальным интересам государства, содействуя сохранению национальной идентичности и специфике его системы управления. Это, в свою очередь, даст возможность противостоять глобализационным вызовам национальной безопасности, которые тем самым посягают на национальные интересы отдельных государств, а также обеспечить им соответствующий геополитический баланс.

Важную роль в противостоянии глобализационным вызовам играют: согласованная система сотрудничества между государствами, функционирование соответствующих государственно управленческих структур (министерство иностранных дел, министерство международных отношений, министерство европейской интеграции и т.п.), организационно-правовые механизмы обеспечения общественной и межгосударственной стабильности, которые включают разработку и реализацию соответствующих национальных концепций (программ), создание Межгосударственного Координационного Совета государств, Центра по изучению этнических конфликтов в условиях глобализации и Центра по изучению проблем стратегического развития мира, которые обеспечивали бы разработку и реализацию стратегии касательно преодоления глобализационных вызовов.

Основным организационно-функциональным инструментом в противостоянии глобализационным вызовам должно стать трехуровневое взаимодействие субъектов глобального управления: национальных, региональных и транснациональных структур, которые в интегрированном взаимодействии могут обеспечить реализацию эффективной политики противостояния глобализационным вызовам. Исходя из этого каждое из государств обязано разработать собственную стратегию развития государства в условиях глобализации, которая бы включала создание организационно управленческих структур, призванных обеспечить соответствующую координацию развития глобализационных процессов.

Литература

1. Войтович Р. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз): монографія / Радмила Войтович; за заг. ред. В. М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 640 с.
2. Войтович Р.В. Глобальне масове суспільство як нова форма соціальної організації в сучасних умовах [Електронний ресурс] / Р.В. Войтович // Державне управління: теорія та практика. – 2006. – №1. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DUTP/2006-1>. – Заголовок з екрана.
3. Войтович Р. Глобальне суспільство ризику як нова форма соціальної організації / Радмила Войтович // Вісн. НАДУ. – 2006. – №3. – С. 18–25.
4. Войтович Р. “Корпоративна держава” та її роль в умовах глобалізації / Радмила Войтович // Вісн. НАДУ. – 2006. – №4. – С. 24–35.
5. Войтович Р.В. Обернені форми глобалізації: теоретичний та ідеологічний аспекти [Електронний ресурс] / Р. В. Войтович // Державне управління: теорія та практика. – 2006. – №2. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DUTP/2006-2>. – Заголовок з екрана.
6. Войтович Р. Особливості формування “сильної держави” в умовах глобалізації / Р. Войтович // Наук. записки Ун-ту політ. і етнонац. дослід. ім. Ю. Ф. Кураса НАН України: зб. наук. пр. – К., 2007. – Вип. 33. – С. 122–136.
7. Войтович Р.В. Глобальний інтерес та його виклики реалізації національного інтересу [Електронний ресурс] / Р. В. Войтович // Державне управління: теорія та практика. – 2007. – №1. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2007-1/txts/07vrvgni.htm>. – Заголовок з екрана.
8. Войтович Р. Регіоналізація як обернена форма глобалізації та її вплив на систему державного управління / Радмила Войтович // Вісн. НАДУ. – 2007. – №2. – С. 15–25.
9. Войтович Р. Китайізація як обернена форма глобалізації в сучасних умовах суспільного розвитку / Радмила Войтович // Вісн. НАДУ. – 2007. – №3. – С. 327–342.
10. Панарин А.С. Испытание глобализмом / А. С. Панарин. М., 2003. 356 с.
11. Политическая панорама XXI века / ред. В. А. Никонова. М., 2005. 511 с.
12. Фукуяма Ф. Великий разрыв / Ф. Фукуяма. М.: АСТ, 2004. 370 с.

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ КОМПЛЕКСНЫМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИИ

Н.Н. Скорых

канд. эконом. наук, доцент каф. Сибирской академии
государственной службы

In this article was learned a training of state and municipal servants as an important element of realization of complex approach to management of social-economic development of the territory, which provides increasing of efficiency of the territorial management in long-term including transformation of the mechanisms of budget and social-economic planning in reforms conditions in Russia.

В современных условиях развития, когда необходимо обеспечить стабилизацию социально-экономического положения и переход к этапу экономического роста, резко возрастает ответственность региональных и местных властей за перспективы развития регионов и муниципальных образований, усиливается и существенно актуализируется необходимость выбора эффективной долгосрочной стратегии развития территории, особенно в разрезе малых городов и районов, составляющих ее пространственную структуру.

Комплексный подход к регулированию социально-экономического развития территории, важнейшим инструментом которого является комплексная программа, – один из основных аспектов стратегического прогнозирования и планирования как на федеральном, так и региональном и местном уровне. Суть данного подхода заключается в выстраивании системы взаимоотношений всех субъектов, как ведущих хозяйственную деятельность на территории административно-территориальной единицы, так и органов власти, научного сообщества, граждан таким образом, чтобы действия и ресурс каждого из них работал на достижение максимального экономического или социального эффекта.

Для формирования системы государственного и муниципального управления, обеспечивающей высокую эффективность осуществления управленческих функций, качество и организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, совершенствования инвестиционной деятельности, необходимо формирование у государственных и муниципальных служащих соответствующих компетенций с учетом проводимых реформ – бюджетно-налоговой, административной и местного самоуправления. Поскольку профессиональная деятельность государственных и муниципальных служащих строго регламентирована законами и иными нормативно правовыми актами, являющихся основой формирования требований к развитию компетенций и качеству подготовки специалистов данной сферы, то неразвитость современной нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность по стратегическому планированию и прогнозированию социально-экономического развития территории на разных уровнях управления, сдерживает формирование единых методологических подходов и практическое внедрение инструментов комплексного развития. Так, например, в Российской Федерации (далее РФ) на федеральном уровне законодательно установлена система планово-прогнозных документов, представляющая собой совокупность концепции, среднесрочной программы и плана, без четкой регламентации порядка разработки этих документов, а также взаимозависимости с документами субъектов РФ, состав которых в базовом законе не определен, хотя установлена необходи-

мость формирования на уровне субъектов РФ комплексных программ, в состав которых должны входить стратегия социально-экономического развития субъекта РФ, схема территориального планирования субъекта РФ и программа экономического и социального развития на среднесрочную перспективу.

Сегодня на практике зачастую происходит формальное «приспособление» принципов планирования к механизму территориального управления.

Поэтому необходимо в программах подготовки государственных и муниципальных служащих особое внимание уделять вопросам нормативного регулирования и практической реализации системы планово-прогнозных документов, являющихся основой деятельности соответствующих органов власти. При этом именно в данном вопросе не следует избегать теоретической составляющей, поскольку государственные, особенно муниципальные служащие, должны иметь четкое представление о назначении и роли каждого такого инструмента.

Методологическая несогласованность в подходах к системе планирования неизбежно влечет несогласованность и в территориальном управлении, порождает межтерриториальный дисбаланс и разногласия в определении территориальных стратегических приоритетов, что снижает эффективность плановых решений. Так, субъекты РФ во многом самостоятельно определяют для себя систему планово-прогнозных документов, что обуславливает необходимость конкретизации в ходе подготовки управленцев практики на региональном уровне. Поэтому всегда следует ориентироваться в работе с представителями разных территорий на конкретные проблемы с иллюстрацией имеющегося опыта передовых территорий и лучшей практики в данном вопросе. Например, в Новосибирской области, являющейся одной из передовых, сформирована следующая система планово-прогнозных документов [1]:

- 1) прогноз социально-экономического развития области;
- 2) стратегия социально-экономического развития области;
- 3) схема территориального планирования области;
- 4) долгосрочная целевая программа;
- 5) программа социально-экономического развития области;
- 6) план социально-экономического развития области;
- 7) областная целевая программа;
- 8) ведомственная целевая программа.

Несмотря на наличие в системе планово-прогнозных документов стратегии и схемы территориального планирования, в Новосибирской области не фиксируется наличие комплексной программы социально-экономического развития на региональном уровне. Но в качестве основного инструмента это программа обозначается на уровне муниципальных районов и поселений.

Комплексная программа социально-экономического развития муниципального района на 15–20 лет должна включать в себя [2]:

- концепцию социально-экономического развития муниципального района на 15–20 лет;
- схему территориального планирования муниципального района на период до 20 лет;

- программы социально-экономического развития муниципального района на период до 10 лет с выделением первых 5 лет;
- прогнозы социально-экономического развития муниципального района на 15–20 лет ;
- план социально-экономического развития муниципального района на 3 года;
- муниципальные целевые и ведомственные программы на 3 года.

Реализация комплексного планирования развития административно-территориальных образований любого уровня предполагает юридическое закрепление соответствующих документов, их предварительное согласование в вышестоящих органах власти. Так, схема территориального планирования НСО не прошла согласование, но используется в качестве основополагающего документа при принятии решений на региональном и местном уровне.

Нормативно-правовое обеспечение разработки и реализации комплексных программ социально-экономического развития требует установить порядок разработки и ежегодной корректировки программ, одновременно с принятием бюджетов, а также возможность и порядок софинансирования из внебюджетных источников. Поэтому знание особенностей планово-прогнозных систем позволяет использовать их государственным и муниципальным служащим как практический инструмент решения социально-экономических проблем при формировании конкретных мероприятий и проектов.

В целом трудности и их причины в процессе формирования и реализации программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования обусловлены:

- отсутствием единой методики формирования комплексных планов социально-экономического развития муниципальных образований;
- сложностью и трудоемкостью работы по составлению планов комплексного развития;
- малочисленностью штатных работников (занимающихся планированием) муниципальных образований и недостаточной их квалификационной подготовкой, отсутствием в муниципалитете подразделений, занимающихся сбором статистической информации, ее хранением и обработкой;
- неразвитостью механизмов взаимодействия и интеграции органов власти и предприятий различных форм собственности, планов их развития и стратегических интересов на данной территории;
- отсутствием понимания у сотрудников органов власти необходимости, важности и ответственности по выполнению данной работы;
- сложностью в согласовании «плановой вертикали» – стратегических планов государства, субъекта Федерации и муниципалитета.

Современные механизмы планирования социально-экономического развития, достижения поставленных целей и обеспечения результативности бюджетных расходов не встроены в процесс бюджетного планирования и последующего финансирования. Основное содержание последнего – «освоение» выделенных ассигнований без ориентации на результатив-

ность и эффективность. Зачастую эффективность отождествляют с экономностью, результативностью, рациональностью и т.д.

Так, например, Бюджетный кодекс Российской Федерации под эффективностью и результативностью понимает расходование бюджетных средств, соответствующее одному из следующих условий: достижение заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижение наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (ст. 34).

Но эффективность в классическом понимании является соотношением результата к затратам, сопоставить которые при определении эффективности в бюджетном секторе довольно сложно.

В основном сегодня выделяются два подхода приведения в сопоставимые величины результата и затрат в бюджетном секторе. Первый подход состоит в приведении результатов бюджетных расходов к денежному эквиваленту. Второй – в приведении как результатов бюджетных расходов, так и бюджетных затрат к единому абстрактному эквиваленту – индексу. Каждый подход представлен набором характерных методов измерения эффективности [3].

В российской практике преимущественно используется второй подход, в рамках которого оценка эффективности бюджетных расходов осуществляется путем приведения к единому показателю как затрат, так и результата несколькими методами.

Метод соотношения условных эффективностей предполагает соотношение условной эффективности бюджетных расходов бюджетного учреждения на предоставление определенной бюджетной услуги и условной эффективности аналогичного учреждения по предоставлению данной бюджетной услуги.

Условная эффективность предполагает соотношение результата (как в количественном, так и качественном измерении) и бюджетных затрат, связанных с его получением, выраженных в различных единицах измерения.

Метод оценки изменения потребностей предполагает расчет эффективности бюджетных расходов, исходя из отношения изменения состояния удовлетворения потребностей жителей в бюджетной услуге к изменению бюджетных расходов на ее предоставление:

$$Эф = \frac{(U_i - U_{i-1}) \div U_{i-1}}{(P_i - P_{i-1}) \div P_{i-1}},$$

где U_i – уровень удовлетворения потребностей жителей в i -й бюджетной услуге в текущем финансовом году; U_{i-1} – уровень удовлетворения потребностей жителей в i -й бюджетной услуге в предшествующем финансовом году; P_i – бюджетные расходы на предоставление i -й бюджетной услуги в текущем финансовом году; P_{i-1} – бюджетные расходы на предоставление i -й бюджетной услуги в предшествующем финансовом году.

Соответственно эффективным будет признано такое расходование бюджетных средств, при котором степень удовлетворения общества возрастет в большее количество раз (или на проценты), чем увеличиваются бюджетные расходы.

Поэтому специалисты государственных и муниципальных органов власти должны быть заранее ориентированы на определение системы сбалансированных показателей оценки

эффективности по реализации программ с учетом синхронизации их действий на соответствующей территории по целям, задачам и конкретным мероприятиям. Система индикативного регулирования предусматривает не только пассивную фиксацию параметров, но и активное управление ключевыми направлениями социально-экономических процессов.

Индикаторы позволяют:

- дать количественную и качественную характеристику, оценку ситуации, отметить ее изменение в положительную или отрицательную сторону;
- обеспечить возможность корректировки социально-экономического и экологического развития, так как являются основой для оценки хода реализации плановых мероприятий;
- провести мониторинг, оценку и анализ темпов и эффективности движения по направлению к достижению целей.

Так, например, в Российской Федерации показателями, по которым динамика роста свидетельствует об эффективной деятельности органов местного самоуправления в сфере общего образования, являются [4]:

а) удовлетворенность населения качеством общего образования (процент числа опрошенных).

Этот показатель отражает степень удовлетворенности населения объемом и качеством предоставляемых населению услуг в сфере общего образования. Динамика изменения этого показателя позволяет получить дополнительную оценку принимаемых мер по организации общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования;

б) удельный вес лиц, сдавших единый государственный экзамен, в числе выпускников общеобразовательных муниципальных учреждений, участвовавших в едином государственном экзамене.

Этот показатель является одним из индикаторов, отражающих степень усвоения выпускниками образовательных программ среднего (полного) общего образования, а также качество предоставляемых образовательных услуг;

в) доля муниципальных общеобразовательных учреждений, переведенных на нормативное подушевое финансирование, а также на новую систему оплаты труда, ориентированную на результат.

Этот показатель отражает степень внедрения современных финансово-экономических моделей управления образованием, мотивирующих учреждения на сокращение неэффективных расходов, повышение качества и объема предоставляемых услуг;

г) среднемесячная номинальная начисленная заработная плата:

учителей муниципальных общеобразовательных учреждений;

прочих работающих в муниципальных общеобразовательных учреждениях (административно-управленческого, учебно-вспомогательного, младшего обслуживающего персонала, а также педагогических работников, не осуществляющих учебный процесс).

Этот показатель характеризует уровень заработной платы работников общего образования и позволяет оценить возможность привлечения в общеобразовательные учреждения региона высококвалифицированных кадров, способных обеспечить предоставление качественных услуг.

Для других сфер жизнедеятельности общества и, соответственно, деятельности органов власти (прежде всего местного самоуправления) также определены показатели эффективности.

Но во многом результат обеспечивается общностью целей и задач социально-экономического развития территории и согласованностью действий различных управленческих структур по их решению (достижению). Поэтому владение всеми специалистами региональных и муниципальных администраций инструментарием комплексного развития, включая нормативно установленную систему планово-прогнозных документов, методик и индикаторов, является необходимым условием эффективного управления социально-экономическим развитием территории, особенно на местном уровне.

Сегодня как никогда актуальным является целостный взгляд на планирование развития территории, в рамках которого ценностные установки, описывающие целевые параметры желаемого качества жизни населения, получают пространственную интерпретацию и станут основой долгосрочной перспективной пространственной политики.

Литература

1. О прогнозировании, программах и планах социально-экономического развития Новосибирской области: закон Новосибирской области от 15.12.2007 г. №166-ОЗ. (в ред. от 12.03.2009 г.). [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: [справочно-поисковая система].
2. О системе планово-прогнозных документов Новосибирской области: постановление губернатора Новосибирской области от 21.05.2007 г. №210 [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: [справочно-поисковая система].
3. Завьялов Д.Ю. Оценка эффективности бюджетных расходов: сравнительный анализ [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: [справочно-поисковая система].
4. О реализации Указа Президента Российской Федерации «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»: распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.09.2008 г. №1313-р [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: [справочно-поисковая система].
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 31.07.1998 г. №145-ФЗ (в ред. от 9.02.2009 г. №17-ФЗ). [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: [справочно-поисковая система].
6. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: федеральный закон от 20.07.1995 г. №115-ФЗ (с изм. от 9.07.1999 г.) [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс: [справочно-поисковая система].

НОРМАТИВНАЯ БАЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ГОСЗАКУПКАХ

А.А. Храмкин

директор Института госзакупок Российской академии
государственной службы при Президенте РФ,
председатель Ассоциации экспертов по госзакупкам

In the article are viewed problems of normative basis of corruption counteraction in Russian Federation state procurements.

Противодействие коррупции в системе размещения государственных и муниципальных заказов везде и во все времена было темой актуальной и злободневной. Коррупция в государственных закупках любой страны приводит к колоссальным потерям, причем потери эти не только финансовые. Подходов и методов противодействия коррупции много, но в основе любой успешной антикоррупционной компании изначально лежит эффективная система нормативного регулирования. В декабре 2008 г. в России был принят Федеральный закон «О противодействии коррупции». Рассмотрим, что же, наряду с указанным законом, представляет собой современная российская нормативная база противодействия коррупции в госзакупках и можно ли на ее основе победить этого страшного зверя, имя которому коррупция.

Прежде всего, необходимо отметить, что в России существует довольно обширная нормативная база противодействия коррупции и принятие Федерального закона «О противодействии коррупции» стало центральной частью этой системы. Нормативная база формируется из нескольких взаимосвязанных блоков:

- Блок антикоррупционных законов;
- Антимонопольное регулирование;
- Регулирование размещения государственных и муниципальных заказов;
- Кодекс об административных нарушениях;
- Уголовный кодекс;
- Отраслевые нормативные акты;
- Ведомственные программы и регламенты.

Основными документами, формирующими блок антикоррупционных законов, являются Национальный план противодействия коррупции, Федеральный закон «О противодействии коррупции» №273-ФЗ от 25 декабря 2008 г., Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» №274-ФЗ от 25 декабря 2008 г. Кроме этого, частично уже приняты и продолжают выходить подзаконные акты, которые прописывают конкретные механизмы реализации тех или иных норм законов.

Национальный план противодействия коррупции был подписан Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. С текстом этого документа можно ознакомиться на официальном сайте Президента Российской Федерации (www.kremlin.ru). В отличие от большинства подобных программных документов, принимаемых в нашей стране раньше, Национальный план противодействия коррупции реально выполняется и значительная часть из предусмотренных им мероприятий на данный момент уже выполнена. Национальный план противодействия коррупции состоит из четырех разделов.

Раздел I «Меры по законодательному обеспечению противодействия коррупции» предусматривает подготовку и внесение в Государственную Думу проекта Федерального закона «О противодействии коррупции» и проектов законов вносящих антикоррупционные поправки в действующие федеральные законы Российской Федерации.

Раздел II «Меры по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции» подробно освещает планируемую деятельность по улучшению государственного управления, совершенствованию функционирования госаппарата, о создании в составе кадровых служб специальных подразделений по профилактике коррупции, разработке методики оценки эффективности антикоррупционных мер и прочие организационно-технические меры, направленные на предотвращение коррупции.

Раздел III «Меры по повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению» состоит из двух разделов. Первый посвящен мерам по формированию в стране значительного кадрового потенциала высокопрофессиональных юристов, а второй – мерам по повышению юридической грамотности населения.

Раздел IV «Первоочередные меры по реализации настоящего Национального плана» подробно регламентирует деятельность исполнительной власти по выполнению задач, поставленных Президентом Российской Федерации в рамках Национального плана противодействия коррупции.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» №273-ФЗ от 25 декабря 2008 года устанавливает основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Принципиальным и знаковым для России является то, что именно этим законом впервые в нашей современной истории введено определение коррупции и противодействия коррупции. В соответствии со ст. 1 этого закона под коррупцией понимается злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, в том числе и вышеперечисленные действия от имени и в интересах юридического лица. Противодействием же коррупции является деятельность по профилактике, борьбе с коррупцией, а также минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. В законе прописаны правовая основа (ст. 2) и принципы противодействия коррупции (ст. 3), а именно: признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина; законность; публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений; комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социаль-

но-экономических, правовых, специальных и иных мер; приоритетное применение мер по предупреждению коррупции; сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами. В части общепризнанных мер по противодействию коррупции в законе также предусмотрены: обязанность государственных и муниципальных служащих и членов их семей представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера (ст. 8), уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений (ст. 9). Законом регламентирован порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе (ст. 11) и указаны ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового договора в течение двух лет после его ухода с госслужбы (ст. 12). Кроме того, теперь законодательно закреплена ответственность физических и юридических лиц за коррупционные правонарушения (ст. 13, 14).

К блоку *антимонопольного регулирования* предотвращения коррупции в госзакупках относятся ряд статей и пунктов Федерального закона от 26 июля 2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции». В первую очередь это статья 17 «Антимонопольные требования к торгам» и статья 18 «Особенности отбора финансовых организаций». Эти статьи устанавливают запреты и ограничения, налагаемые на действия должностных лиц, отвечающих за закупки, в целях недопущения ограничения или устранения конкуренции при размещении заказов через торги. Нарушение указанных запретов приводит к признанию заключенных контрактов недействительными по решению суда. К сожалению, из-под антимонопольного регулирования полностью выпадает самая распространенная конкурентная процедура размещения государственных и муниципальных заказов – запрос котировок.

Блок *регулирования размещения государственных и муниципальных заказов* состоит из большого числа федеральных законов и подзаконных нормативных актов. Фактически, каждый нормативный документ регламентирующий размещение государственных и муниципальных заказов содержит в себе те или иные нормы, которые смело можно отнести к инструментам предотвращения коррупции. Это вполне объяснимо – сама регламентация государственных закупок исторически возникла как мера борьбы с коррупцией и злоупотреблениями. Ключевым нормативным актом в этом блоке является Федеральный закон от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В ст. 1 «Предмет и цели регулирования настоящего Федерального закона» прямо прописано, что одной из целей этого закона является предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов. Закон №94-ФЗ является нормативным актом прямого действия и, в части противодействия коррупции, решает задачи обеспечения эффективности и экономичности размещения заказов, открытости и прозрачности принятия решений о выборе поставщика, непредвзятого и равного отношения ко всем претендентам на государственный контракт, подконтрольности процедур размещения заказа.

Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации (Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ) установлена административная ответственность за нарушения правил и процедур размещения государственных и муниципальных заказов, а также нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов (статьи 7.29–7.32 и 15.14). За нарушение госзакупочного законодательства установлена ответственность в виде штрафов: от 10 до 50 тысяч рублей на должностное лицо, допустившее нарушение; 30 тысяч рублей на каждого члена комиссии, который проголосовал за неправомерное решение; от 100 до 500 тысяч рублей на организацию,

в которой нарушения были допущены. Дела рассматривают соответствующие уполномоченные на осуществление контроля в сфере размещения заказов, органы федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации. На федеральном уровне такими органами являются Федеральная антимонопольная служба и Рособоронзаказ, на уровне субъектов РФ такие органы исполнительной власти устанавливаются нормативными актами каждого субъекта самостоятельно. Также дела об административных правонарушениях могут быть возбуждены прокуратурой.

В последнее время руководителями различных ведомств часто говорится о необходимости включения в *Уголовный кодекс Российской Федерации* специальных норм, касающихся преступлений, связанных с размещением государственных и муниципальных заказов. Тем не менее и в действующей редакции этого нормативного акта имеется достаточное количество статей, применяемых к различным нарушениям, возникающим в сфере госзакупок или связанных с этим процессом. В частности, это уголовная ответственность за злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285), нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1), нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285.2), превышение должностных полномочий (ст. 286), присвоение полномочий должностного лица (ст. 288), незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289), получение взятки (ст. 290), дача взятки (ст. 291), служебный подлог (ст. 292) и халатность (ст. 293).

В настоящее время ряд федеральных ведомств уже приняли свои собственные ведомственные документы и регламенты, направленные на противодействие коррупции. Анализ принятых ведомственных документов позволяет дать краткий обзор некоторых общих рекомендаций в части подходов к формированию и реализации ведомственных программ противодействия коррупции и основных механизмов противодействия коррупции на уровне конкретной организации. В части основных подходов рекомендуется предусмотреть выполнение комплекса экспертно-аналитических работ направленных на:

- идентификацию ведомственных коррупциогенных прав и полномочий;
- выявление типичных факторов коррупционного риска;
- анализ должностей на коррупциогенность на основе документов, регламентирующих их полномочия;
- выработку механизмов противодействия коррупции, в том числе разработка и утверждение Этического кодекса государственного служащего;
- разработку методических рекомендаций по созданию системы мониторинга коррупционных рисков.

В отечественной и международной практике нашли применение следующие основные механизмы противодействия коррупции на ведомственном уровне:

- деперсонализация взаимодействия государственных служащих с гражданами и организациями (система «одного окна», система электронного обмена информацией, документооборота);
- деление административно-управленческих процедур на стадии их закрепления за независимыми друг от друга должностными лицами для обеспечения взаимного контроля;

- ротация должностных лиц;
- уменьшение дефицита ресурсов, направленных на реализацию функций, предполагающих взаимодействие с организациями (рассмотрение ходатайств, жалоб);
- обеспечение специального режима работы офисов по приему граждан (информирование о правах граждан, обязанностях чиновников, введение технологий, ускоряющих работу);
- детальная регламентация процедуры взаимодействия с субъектами регулирования;
- совершенствование системы защиты информации.

Сформированная в России нормативно-правовая база потенциально позволяет проводить очень эффективную и комплексную политику противодействия коррупции. Насколько действенной и решительной будет эта политика, какие будут достигнуты результаты, заранее оценить сложно. Как ни банально это звучит, но мировой опыт борьбы с коррупцией и наша собственная история показывают – успех любой антикоррупционной компании всегда зависит от политической воли руководства.

МОДЕЛЬ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ КОМПЕТЕНЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО КАК ИНСТРУМЕНТ РАБОТЫ С ПЕРСОНАЛОМ

Г.А. Искакова

канд. пед. наук, доцент Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан

This article deals with models of government employee's professional competence as a work tool with human resources (by example of Kazakh Republic).

Глава государства Н.А. Назарбаев в своих выступлениях неоднократно акцентировал внимание на важнейшей стратегической задаче по формированию новой генерации государственных управленцев. На формирование в системе государственного управления профессионального ядра служащих новой формации. Главной целью административной реформы должно стать повышение эффективности и результативности работы управленческого аппарата. Ключевым элементом административной реформы должна стать новая кадровая политика в стране [1].

Решение этой задачи приобретает особую актуальность в условиях нарастающего финансового кризиса, когда человеческие ресурсы имеют определяющее значение для любого государства. В этой ситуации огромная ответственность ложится на государственных служащих. Способны и готовы ли они принимать оперативные, своевременные, адекватные и верные решения неоднозначных проблем?

Если обратиться к словарю, то слово «профессионализм» разъясняется, как высшая степень совершенства в определенном виде деятельности, это самый высокий уровень мастерства, это также свершение дела в превосходной степени [2].

В связи с таким пониманием профессионализма вполне уместен вопрос: «А всякий ли специалист может занять высшую ступеньку мастерства? Каждый ли может достигнуть звания профессионала?»

Почему не каждый служащий становится профессионалом? Почему он не достигает вершин в своем деле, своей профессии? Полагаем, что ответы на эти и подобные вопросы не столь просты. Все, в конечном счете, зависит от самого человека, от его желания, способностей, воли, от всего того, что он будет делать, какую цель в жизни поставит, как будет ее достигать. Вопрос о профессионализме упирается в самого человека, в его веру в себя, свои силы и способности, веру в достоинство и свое предназначение.

Профессия – это «лицо» человека, его образ жизни; самое главное в ней; нет человека без или вне профессии. Профессия – это основа связи индивида с другими людьми, способ его социализации, а также средство самоутверждения в обществе. Профессия человека поглощает все его силы, способности и таланты; в той мере, в какой он начинает овладевать ею, она поглощает его целиком и заставляет служить себе. Так люди становятся профессионалами.

Профессионализм – это не законченный этап человеческой жизни, не некий результат, в котором собран «абсолютный» опыт определенного субъекта. Профессионализм, профессиональная культура не даны человеку изначально, они также не могут быть получены на практике или вне опытного обучения, т.е. посредством изучения какого-либо предмета вне его практического применения.

Для того чтобы стать профессионалом, необходимо не только учиться своему делу, но и овладевать профессией практически. Но и этого недостаточно. Необходимо посвятить себя своей специальности. Поэтому профессионализм связан с субъективной стороной человеческой деятельности, с потребностью индивида реализовывать свой потенциал.

Одновременно с этим профессионализм – объективная сторона деятельности человека, так как она связана с необходимостью совершенствовать самое общество, способствовать улучшению организации труда, повышению его культуры, а следовательно, профессионал в целом содействует общественному прогрессу. Кроме того, профессионал бережно относится к ресурсам, всегда может улучшить условия труда, рационализировать свое место работы. Как правило, профессионал дисциплинирован, ответственно относится к делу, показывая пример добросовестности, честности, добропорядочности.

Остановимся более подробно на понятии «государственная служба». Является ли государственная служба профессией и тождественно ли со словом «служба» и как мы представляем его совершенствование и его развитие.

Государство, являясь особой организацией публичной политической власти господствующего класса (социальной группы, блока классовых сил всего народа), имеет свои задачи и функции. Эти задачи и функции практически реализуются посредством конкретных действий личного состава, находящегося на службе у государства – государственных служащих. Государство приобретает реальность и силу именно в этих кадрах, в контингенте его служащих. Задачи и функции государства становятся, при их практической реализации, задачами и функциями набранных государством служащих. От государственных служащих зависит работа государства. Государственная служба продолжает и завершает орга-

низацию механизма государства, делая её готовой и пригодной к практической реализации задач и функций государства. В каждое звено государственного механизма служба вносит жизнь, комплекс мер, средств, форм и методов для реальной практической деятельности.

В структуре государственной службы различаются чётко две стороны, две группы отношений: организация государственной службы, её подготовка и служебная деятельность, осуществление каждым служащим и всеми ими вместе своих служебных практических полномочий.

Организация государственной службы означает её формирование для деятельности и включает следующие вопросы:

1. Установление должностных наименований и определение полномочий по каждой должности.
2. Выработка правил поступления на государственную службу.
3. Подготовка кадров и повышение их квалификации.
4. Правила продвижения по службе.
5. Применения мер поощрения и мер дисциплинарной и иной ответственности.
6. Правила прохождения службы и прекращения служебных отношений и некоторые другие правила.

Это большая область отношений связана с кадрами и имеет подготовительные цели для практической деятельности.

Другая сторона государственной службы – это практическая деятельность государственных служащих по реализации порученных им полномочий.

Каждый служащий занимает должность, определяющую объём его полномочий, которые и подлежат реализации. Со стороны материального содержания эти полномочия весьма разнообразны (в сфере властной деятельности, исполнительной, в правосудии и т.д.), разнообразны они и по правовым формам своей реализации (составление документов, работа с ними, приём лиц, предоставление государственных услуг, рассмотрение жалоб и т.д.).

Государственная служба представляет собой один из правовых институтов, нормы которого регулируют обе стороны государственной службы (организацию государственной службы и осуществление государственными служащими практических полномочий). Как правовой институт государственная служба объединяет нормы различных отраслей права.

В настоящее время данная тема широко обсуждается в научных кругах, на страницах монографий, учебных пособий, выходит масса законов и подзаконных нормативных правовых актов. Это связано с новыми подходами к пониманию и месту государственной службы в современном казахстанском государстве, а также с реформами, проводящимися в данном направлении.

При таком подходе к определению государственной службы выделяются, с одной стороны, задачи и функции государства, которые оно выполняет в лице государственных органов и служащих, а с другой – трудовая деятельность по осуществлению данных функций и решению конкретных задач.

Необходимость создания государственной службы и её правового регулирования обусловлена самим существованием государства с его задачами и функциями, а также потребностью в организации кадрового потенциала государственных органов (законодательной, исполнительной и судебной власти). Именно служащие действуют как персонал в многочисленных структурах государственных органов, учреждений и организаций, внутри институтов управляющей и управляемой систем; именно их компетентность определяет реальное использование возможностей управления с целью установления требуемого правового порядка в государстве и обществе.

Государственная служба – это публичная служба, т.е. служба в органах публичной власти. С точки же зрения традиционной теории, под государственной понимается служба в государственных учреждениях, предприятиях, организациях и объединениях.

В самом широком теоретическом понимании государственная служба – это осуществление государственными органами кадровой функции управления и практической деятельности всех лиц, получающих заработную плату из государственного бюджета. Традиционным в научной литературе стало определение государственной службы, данное В.М. Манохиным: «государственная служба представляет собой одну из сторон деятельности государства по организации и правовому регулированию личного состава государственных органов и других государственных организаций. А также сама деятельность этого личного состава – государственных служащих по практическому и непосредственному осуществлению задач и функций государства» [3].

Б.Ю. Лазарев определяет государственную службу как «...служение государству, т.е. выполнение по его поручению и за плату от него деятельности по реализации задач функций государства в государственных органах» [4].

С точки зрения современного законодателя, государственная служба в Республике Казахстан – это профессиональная деятельность, состоящая в выполнении государственными служащими органов государственной власти РК компетенции этих органов, установленной в законодательных и иных нормативных актах.

Государственная служба – деятельность государственных служащих в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленная на реализацию задач и функций государственной власти. В этом определении можно выделить следующие аспекты: 1) государственная служба представляет собой профессиональную деятельность, т.е. деятельность являющуюся для государственного служащего профессией и, как правило, она связана с выполнением им в качестве основного вида деятельности специальных полномочий; 2) в рамках осуществляемой деятельности происходит реализация компетенции государственных органов; 3) эта деятельность направлена на обеспечение функционирования государственных органов; 4) такая деятельность представляет собой исполнение должностных обязанностей, т.е. в данном случае очевиден личностный аспект понятия государственной службы, так как обязанности принадлежат не государственной службе, не должности, а самому государственному служащему.

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством в практически функциональном смысле государственная служба представляет собой основанную на законе деятельность персонала государственных органов представительной, исполнительной и судебной власти, состоящую в реализации государственной власти в различных сферах общественной жизни в целях выполнения задач и функций государства.

Общими признаками государственной службы являются: 1) замещение служащих государственной должности государственной службы, предусмотренных штатным расписанием государственного органа; 2) исполнение полномочий государственного органа, специфических должностных обязанностей с установлением служащему денежного содержания.

Итак, легальное истолкование понятия государственной службы позволяет утверждать, что государственная служба – это профессиональная деятельность служащих в государственных органах представительной, исполнительной и судебной власти.

Рассмотрев понятие государственной службы и выяснив, что деятельность в госорганах осуществляет государственный служащий, для нас очень важно определить, какими профессиональными качествами и компетенциями должен обладать государственный служащий, а также возможно ли составить модель профессионально компетентного чиновника.

На сегодняшний день можно встретить несколько подходов к определению понятия компетенции. Компетенция – набор характеристик, необходимых для успешной деятельности. По этой схеме каждая компетенция представляет собой сочетание профессиональных знаний, навыков, установок, ориентации.

Компетенция – область знаний, круг вопросов, в которых кто-либо хорошо осведомлен.

Компетенция – знания, опыт в той или иной области [2].

Развитие профессиональных компетенций и компетентности государственного служащего предполагает освоение и применение комплекса современных профессиональных знаний и практических навыков, овладение эффективными методами профессионального поведения и технологиями.

В настоящее время много обсуждают модель профессиональной компетенции государственного служащего. Многие политологи, ученые справедливо утверждают, что эта система может применяться как инструмент работы с персоналом, имеющий много целей и работающий в конечном итоге на достижение стратегических задач, актуальных для общества.

Во время обучения персонала модель профессиональных компетенций служит основанием выбора того, чему обучать и как обучать. На основе имеющейся модели легко и просто сформировать запрос к обучению.

Мы считаем, что государственные служащие должны быть особенно компетентны в своей области, так как именно они принимают особое участие в работе по реализации решений органов государственной власти, следовательно, они должны работать на высшем уровне.

Не следует путать компетенцию с компетентностью. Компетентность – узаконенный круг, объем полномочий и прав должностного лица или учреждения. Компетентность – круг полномочий, право принятия решений государственного органа, должностного лица, оговариваемое законами, нормативными актами, положениями, инструкциями [5].

Управленческий персонал государственной службы, социальное положение и престиж чиновников в обществе определяются необходимостью качественного обновления данной категории работников, вовлечения в управленческую деятельность наиболее талантливых, имеющих высокий личностный потенциал, профессионально состоятельных людей. По мере демократизации политической жизни общества, правового регулирования кадро-

вых вопросов меняются отношение к работе с персоналом, оценки качеств работников, требования, предъявляемые к государственному служащему. Однако в органах государственной власти до сих пор отсутствуют технологии оценки кадров, на основе которых можно было бы определить квалификационный уровень руководителя и специалиста.

Предлагается некоторая модель, которая позволит комплексно представить государственного служащего и выделить те основные блоки, которые обеспечивают успешность его деятельности.

Попытаемся дать определение тем диагностическим критериям, которые необходимо учитывать при подборе управленца.

Качества личности государственного служащего – обобщенные, наиболее устойчивые характеристики, которые оказывают решающее влияние на управленческую деятельность. Это сложный комплекс, включающий в себя социально-личностные, организационно-управленческие и психологические свойства. Социальные свойства определяются общественными функциями служащего, характеристиками его управленческой деятельности (профессионализм и компетентность, организаторские способности, готовность к сотрудничеству, умение решать конфликты, предприимчивость и др.). Социально-психологические свойства определяются формами общения, взаимодействия и поведения (ответственность, доброжелательность, требовательность, склонность к взаимопомощи, сотрудничеству, наличие коммуникативных способностей и т.д.). Психологические свойства определяются характером человека (сдержанность, уравновешенность, честность, порядочность, принципиальность и т. п.).

Близкими к личностным качествам являются способности государственного служащего.

Способности государственного служащего (или функциональная компетентность) – особенности, являющиеся субъективными условиями успешного осуществления управленческой деятельности. Эти особенности имеют комплексную структуру, благодаря чему сильно выраженные способности могут возмещать в управленческой деятельности недостаточное развитие других. Качества и способности личности тесно взаимосвязаны между собой. Однако качества личности государственного служащего представляют собой **результат** реализации его способностей в процессе управленческой деятельности. То есть способности являются как бы скрытыми возможностями личности, которые проявляются и раскрываются при определенных условиях. К профессиональным навыкам служащего можно отнести:

Знания государственного служащего – результат мыслительной деятельности, включенной в процесс управления и означающий усвоение фактов, понятий, законов и т.д. Уровень знаний, их регулярное пополнение – один из критериев эффективности управленческого труда. Особая роль в приобретении, закреплении и пополнении знаний, в выработке на их основе необходимых умений и навыков принадлежит системе непрерывного образования служащих, стимулирующей творческий подход к делу.

Умения государственного служащего – относительно устойчивые характеристики, зависящие от способностей, знаний и самого человека. По сути своей умения служащего – это знания, воплощенные в решение конкретных управленческих проблем, т.е. освоенная и реализованная на практике модель деятельности. Это – умение служащего быстро вникнуть в суть дела, всесторонне проанализировать ситуацию, выделить ключевую проблему, найти ее конструктивное решение и т.д.

Навыки государственного служащего – это умения, доведенные до автоматизма, зачастую осуществляемые без продумывания. Они приобретаются в условиях, когда в практической деятельности служащий постоянно имеет дело с типичными управленческими ситуациями. Навыки позволяют экономить время, действовать с минимумом ошибок и просчетов.

Только непосредственно работая в организации, государственный служащий приобретает конкретный опыт.

Опыт государственного служащего – это свойство, сформированное путем обучения и практики, в широком смысле единство знаний, умений и навыков. Опыт растет, как правило, со стажем работы. В качестве результата практической деятельности служащего он отражает уровень овладения «секретами» управленческого труда, достигнутый им на данный момент. Для того чтоб у конкретного человека реализовались перечисленные выше возможности, связанные с его карьерным ростом, он должен обладать достаточной для этого мотивацией.

Мотивация деятельности государственного служащего – это совокупность потребностей индивида, которые в свою очередь стимулируют развитие государственного образования. Механизм мотивации труда работников, их трудовой активности предполагает взаимодействие внутренних и внешних побудителей к действию. Потребность становится внутренним побудителем определенного типа трудового поведения в том случае, если она осознается работником в качестве интереса, т.е. предметно отражает потребность как стремление конкретным способом ее удовлетворить. В основе поведения человека, в том числе в сфере труда, значительное место занимают ценностные ориентации, под которыми в социологии понимаются устойчивые установки на те или иные социальные ценности. Потребности, интересы, ценностные ориентации являются внутренними регуляторами трудового поведения сотрудников.

Благодаря предлагаемой модели появляется возможность ответить не только на вопрос, каким набором качеств и свойств должен обладать государственный служащий, но и как их отследить или сформировать.

Если вернуться к предложенной схеме, то мы увидим, что центральным связующим звеном в модели развития государственного служащего является процедура **оценки**. Действительно, на любом этапе, будь то отбор или обучение, мы можем с помощью специально смоделированных оценочных процедур, своеобразного профессионального среза оценить, выявить настоящее положение дел – насколько претендент или служащий реализовали свои возможности, насколько они соответствуют запросам организации, пути их реализации через совместную деятельность: способность концентрироваться на решении своих задач, избегая вовлечения в развитие предконфликтной ситуации.

Предусматривая многоплановость задач, возложенных на государственную службу и, следовательно, функций и обязанностей служащих, а также опираясь на эмпирический материал, полученный в ходе исследования данного направления, мы попытались составить перечень компетенций, обеспечивающих успешность осуществления деятельности руководителями государственной службы. Этот перечень компетенций может помочь во время проведения отбора, обучения и развития государственных служащих.

Профессиональные компетенции государственного служащего:

- способность работать в условиях внешнего и внутреннего нормирования,
- умение вести политические диалоги,

- умение анализировать экономическую, политическую, социальную ситуацию,
- изучение потребностей различных групп населения,
- умение собирать информацию,
- обладание методиками анализа информации,
- умение прогнозировать изменения,
- способность к конструктивному взаимодействию в потенциально конфликтных ситуациях,
- представительские качества (респектабельность, располагающий внешний вид, знание этикета),
- умение ясно излагать свои мысли,
- умение вести переговоры,
- уверенность в себе,
- поведенческая гибкость,
- инициатива,
- настойчивость,
- умение описать ситуацию, которая должна быть достигнута,
- проектирование путей достижения желаемого результата,
- умение выделять административные аспекты ситуации, через которые на нее можно воздействовать,
- организация и координация работы собственного аппарата,
- организация собственного труда,
- оценка деловых и личностных качеств персонала и партнеров,
- организация понимания, освещения и популяризации деятельности государственных органов, создание мотивации для ее поддержки,
- координация взаимодействия прямо не подчиненных руководителю структур,
- способность к обучению,
- знание основ мирового и казахстанского государственного устройства, мировой и отечественной истории.

Кроме того, оценка персонала помогает решить и другие задачи:

- выявление потенциальных возможностей государственного служащего с целью его повышения по службе;
- стимулирование повышения квалификации и роста профессионализма служащих;
- применение к служащему мер стимулирования либо ответственности;

- формирование профессионального кадрового потенциала и резерва кадров;
- поддержание стабильности и законности в государственной службе.

С нашей точки зрения, в методологическом плане построение целостной системы кадровой политики государства должно происходить в следующей последовательности: государственная идеология – доктрина (миссия государства) – концепция (стратегия развития) – кадровая политика – кадровая программа – конкретный план действий по реализации программы.

Литература

1. Назарбаев Н.А. Послание Президента народу Казахстана: «Повышение благосостояния граждан Казахстана – главная цель государственной политики» от 6 февраля 2008 г. (Астана) // Казахстанская правда. – 2008. – 7 марта.
2. Большой энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова, А.П. Горкина, Н.М. Ланда, В.Г. Панова и др. М.: Науч. изд-во «Большая Российская энциклопедия», 2000.
3. Манохин В.М. Служба и служащий в РФ: правовое регулирование. М.: Юрист, 1997.
4. Лазарев Б.М. Государственная служба. М., 2003.
5. Игнатов В.Г. Государственное и муниципальное управление: Введение в специальность. Основы теории и организации: учебное пособие / В.Г. Игнатов. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов-н/Д: Издат. центр «МарТ», 2006.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Н.Ж. Барыктабасова

зав. каф. Института экономики и менеджмента

Иссык-Кульского госуниверситета им. К. Тыныстанова

This given article accents economic value of the government and local self-management in modern Kyrgyzstan

На сегодняшний день в Кыргызстане проблема экономики местного управления выдвинулась в число первоочередных. От ее решения зависит как судьба экономических реформ в стране, так и благосостояние населения в целом.

Местная и государственная власть, действуя в рамках исторически обусловленных и созданных центром ограничений, особенно в части формирования и использования эконо-

мических и финансовых ресурсов, способна оказывать значительное влияние на темпы и направленность экономических процессов не только на подведомственной территории, но и страны в целом.

Экономика местного и государственного управления – это часть национальной экономики страны, формируемой в условиях рыночных отношений, самостоятельности ее субъектов – городов, поселков, сел и органов их управления по организации производственно-хозяйственной деятельности на конкретной территории и в интересах местного населения.

На уровне местного и государственного управления формируется сложная система взаимоотношений, взаимосвязи, отражающая процесс функционирования экономики и составляющих ее элементов. Эти отношения складываются между различными субъектами хозяйствования по поводу производства, распределения и потребления материальных благ с преимущественным использованием объектов коммунальной собственности, а также финансовых и других ресурсов, сбора, распределения и использования налоговых поступлений.

Мэрии, городские управы, айыл окмоту, кенешы всех уровней в пределах своих полномочий и задач стали гарантом прав собственности местного населения, проводниками политики государства и исполнителями законов на уровне своих населенных пунктов.

Эти процессы происходят в условиях усиления роли рыночных отношений, формирования предпринимательской среды, класса собственников путем передачи или продажи имущества, земли в частную собственность. Если в городах развивается предпринимательство в виде крупного, среднего и малого бизнеса, то на селе организуются фермерские и крестьянские хозяйства.

В современном Кыргызстане элементы рыночной экономики недостаточно развиты на уровне малых городов, поселков и сел, что обусловлено, на наш взгляд, прежде всего, исторически сложившимся низким уровнем и социально-экономическим развитием, а в условиях переходного периода эти населенные пункты вообще пришли в упадок. Промышленное производство в малых городах, как и в республике в целом, приостановлено из-за отсутствия экономических ресурсов, государство оказалось не в состоянии поддерживать их деятельность. В малых городах и селах, которые являются основными субъектами местного управления, почти отсутствуют элементы современной банковской системы, не говоря уже о других институтах рыночной экономики (фондовая биржа, рынок недвижимости, труда, капитала и т.д.).

Местное и государственное управление – это механизм реализации широкого круга близких населению проблем и удовлетворения важных потребностей, а также решения государственных задач силами местных органов власти путем передачи им отдельных государственных полномочий и организации местной хозяйственной деятельности.

В свою очередь местные органы управления – это субъект государства, его составная часть, действующая в пределах и на основании законодательно-правовых актов, принимаемых органами государственной власти, и в рамках предоставленных полномочий. С другой стороны, это хозяйствующий субъект, использующий объекты муниципальной собственности, обладающий экономической самостоятельностью и организующий производственно-хозяйственную деятельность в интересах благополучия своего населения.

Органы управления местного сообщества выступают в роли подрядчика, исполняющего государственные функции. Это касается функций, исполнение которых невозможно и невыгодно государственным органам власти. Учет движения населения и собственности,

организация повседневных контактов с населением по вопросам, отнесенным введению государства (социальное обеспечение, правоохранительная деятельность и др.). Организация подобной деятельности требует значительной регламентации со стороны государства и создает необходимую базу эффективной деятельности, как государственной власти, так и органов местного управления.

В основу управленческой деятельности должна быть положена главная ее миссия – реализация общественных интересов граждан и местного сообщества, при этом принимая во внимание:

- муниципальное хозяйство – это совокупность предприятий и учреждений, осуществляющих деятельность на территории данного сообщества;
- деятельность, осуществляемая этими предприятиями и учреждениями, направленная на удовлетворение интересов граждан и общества в целом;
- поскольку такую деятельность осуществляют разнородные по природе и формам собственности предприятия, то необходим и субъект, координирующий их деятельность.

Важным ресурсом местного и государственного управления является кадровый потенциал, так как сама производственная деятельность, ее параметры, масштабы и, эффективность в основном определяются уровнем подготовленности специалистов, их компетенцией и т.д.

Например, в органах местного управления г. Каракол штатная численность муниципальных и государственных служащих составляет 58 единиц. В том числе: в мэрии – 19 единиц, из них 15 ответственных работников, со средней заработной платой от 2500 сом до 14000 сом.

В городском кенеше 10 штатных единиц, месячная заработная плата от 2500 до 12000 сом.

Департамент управления муниципальным имуществом города укомплектован в количестве 9 штатных единиц, заработная плата от 2600 до 5700 сом.

Кроме того, имеется отдел местных налогов и сборов со штатной численностью 12 единиц. Зарботная плата работников составляет от 2400 до 4300 сом.

В аппарате отдела образования города имеется 6 штатных единиц госслужащих, заработная плата от 2400 до 6000 сом.

В отделе культуры две единицы госслужащих с месячной заработной платой от 3360 до 6000 сом¹.

Не менее существенным ресурсом в развитии муниципального хозяйства является правовой ресурс, т.е. тот объем функций и полномочий, которыми по законодательству наделены органы местного самоуправления. Так, наличие богатых природных ресурсов еще не означает высокий уровень развития хозяйства местного управления, высокий уровень благосостояния населения местного сообщества и т.д. Без наличия права органов местного управления на осуществление хозяйственно-производственной, финансово-экономической и другой деятельности не может быть и речи об их самостоятельности как субъекта рыночных отношений.

¹ Годовой отчет городского финансового отдела г. Каракол за 2008 г.

В Кыргызстане созданы законодательно-правовые основы по решению производственно-хозяйственных задач местного значения, однако из-за недостаточно развитой базы, низкой ее эффективности и прежде всего финансовых ресурсов, местная хозяйственная деятельность не обеспечивает должной отдачи, в результате чего основная часть (90%) органов местных сообществ нерентабельна.

Как никогда, сегодня кыргызское общество ожидает от правительства решительных действий по повышению уровня жизни в стране. Для достижения этой цели важно ориентироваться на решение следующих задач:

- обеспечение политической стабильности и безопасности в республике на основе конституционной реформы, которая предусматривает меры по ликвидации авторитаризма, обеспечению прозрачности действий и расходов власти, по рельефному обозначению прав и ответственности трех ветвей власти, гарантии прав и свобод граждан на жизнь, свободу слова, волеизъявления, имущество и экономическую деятельность;
- ускорение экономического роста на основе макроэкономической стабильности, активизация структурных реформ, развитие частного сектора и создание рабочих мест;
- реформа системы государственного управления, рационализация структур и повышение эффективности госорганов с позиции обеспечения прозрачности их деятельности, снижение до оптимально низкого их вмешательства в экономику;
- утверждение законности и порядка на основе объективности судов и обеспечения гражданам доступных условий по судопроизводству хозяйственных вопросов;
- результативную борьбу с коррупцией, которая должна начаться сверху на основе четких и понятных процедур деятельности всех трех ветвей власти, с обеспечением принципа: одна ветвь власти подконтрольна двум другим ветвям.

При этом должны быть обеспечены:

- прозрачность и подконтрольность процесса заимствований и их расходов;
- качественный подбор и расстановка кадров с системой достойных материальных стимулов;
- повышение роли судов, счетной палаты, парламентских комитетов и общественных форм контроля в работе по объективной деятельности органов государственного управления;
- совершенствование системы налогообложения с повышением его роли в стимулировании предпринимательства, упрощение таможенных процедур и усиление таможенной инфраструктуры с одновременным введением либеральных таможенных тарифов;
- рассмотрение спорных вопросов по налогам и таможенным сборам с соблюдением принципа презумпции невинности предпринимателя;
- создание упрощенной системы вхождения в бизнес на основе сокращения и удешевления разрешительных процедур до минимума и времени на регистрацию бизнеса;

- создание благоприятного и безопасного инвестиционного климата на основе дальнейшей либерализации визового режима, законов о земле и имуществе, налогового и таможенного режимов, гарантий на объективный суд, безопасности граждан и капитала;
- обеспечение доступности финансовых ресурсов для населения путем развития ипотеки, снижения процентных ставок за кредиты, упрощения процедур по получению кредитов, развития финансовых услуг, рынка ценных бумаг;
- формирование либеральных налогов и правовых условий для развития негосударственных страховых, пенсионных и инвестиционных фондов;
- развитие экспорта на основе его диверсификации и повышения конкурентоспособности;
- развитие местных рынков и их интеграций с внешними рынками;
- развитие телекоммуникационных технологий и транспортных коммуникаций на основе совершенствования налогового и инвестиционного законодательства и мер по достижению активной и широкой интеграции республики в мировое экономическое пространство;
- повышение пенсий, заработной платы работающих и пособий на содержание детей на основе повышения экономического роста, уровня борьбы с коррупцией и теневой экономикой, полноты сбора доходов и социальных платежей.

Решение указанных выше задач на основе разработанных муниципальных, региональных и местных системных и комплексных программ с эффективным мониторингом их воплощения в жизнь должно обеспечить устойчивое положение экономики в целом. При этом изменении уровня благосостояния людей, на наш взгляд, страна должна придерживаться принципов открытости в экономике, соблюдения прав и свобод граждан с гарантиями безопасности жизни людей и капитала. И принципиально добиться политической и общественной стабильности, высокой развитой правовой среды, тем самым обеспечить доверие собственных граждан и инвесторов к нашей стране.

Литература

1. Искаков И.И. Экономические и финансовые основы местного самоуправления Кыргызстана. Бишкек, 2004.
2. Адилаев А.Н., Татаринова С.Н. Реформа государственного управления: становление местного самоуправления в Кыргызской Республике. Бишкек, 2002.
3. М. Хьюджес. Муниципальные служащие: команда местного самоуправления. Обнинск: ИМУ 2002.
4. Асанов Ю.А., Гладышев А.Г. Муниципальный менеджмент. М., 2004.
5. Рой О.М. Система государственного и муниципального управления. М., 2003.
6. Годовой отчет городского финансового отдела г. Каракол за 2008 г.

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТАНОВЛЕНИИ И РАЗВИТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ

И.Б. Канаева

канд. экон. наук, и.о. доцента КГУСТА

In democratic management of society and state a local governance has taken a special place. A local governance and state power in Kyrgyz Republic are tightly connected, because it has only once source: a power of nation.

Концепция государственного управления не может быть сформирована без учета того особенного и уникального, что объективно присуще ему в силу своеобразия экономических, исторических, географических, производственных, этнических и других оснований. Но, уделяя такое большое внимание специфике, нельзя оставлять без внимания то типичное, универсальное, что должно быть присуще Кыргызской Республике как составной части мирового сообщества. При этом важным является то, что только слияние этих свойств в государственном управлении нашей республики открывает путь к широкому использованию мирового опыта, к идентификации определенных государственно-управленческих институтов и одновременно к экономическому росту в стране. Но данные намерения легко декларируются и не легко достигаются.

Исследования влияния особенностей государственного управления на экономическое состояние позволили выделить несколько плоскостей, в рамках которых возможен анализ специфики, особенностей государственного управления в Кыргызстане. Так, во-первых, необходимо отметить, что государственное управление в Кыргызстане имеет небольшую историю, в которой просматривается набор определенных констант, постоянно действующих тенденций. В Кыргызстане практически всегда имела место жестко централизованное государственное управление. Соотношение властно-управленческих функций (принятие, выработка решений) было смещено в пользу центра, В таком контексте практически не вставал вопрос об ином, более рациональном перераспределении власти между центром и местами (областями, районами). Последним отводилась роль непосредственного исполнителя решений центра, исполнение этих решений было главным критерием оценки эффективности действий местных управленческих структур.

Во-вторых, Кыргызская Республика является многонациональной. При этом государственная практика управления страной постоянно имеет дело с национальным фактором, требующим учитывать его, вырабатывать политику и решения с его учетом; видеть постоянно альтернативу дестабилизации в условиях, чреватых ухудшением общей социально-экономической обстановки в стране; учитывать в принятии решений, в управленческой практике в цивилизационных критериях.

И в-третьих, как мы уже знаем, в недавнем прошлом перед Кыргызстаном стояла важная задача демонтажа предшествующего строя и замены его новым, более жизнеспособным механизмом, но на данном этапе можно наблюдать некоторые трудности. Здесь как бы наблюдается двойной стандарт: с одной стороны, большинство людей хотели изменений в сторону увеличения прав, а с другой – перераспределение обязанностей государства никто не хотел возлагать на свои плечи. Следует отметить, что наша страна накопила зна-

чительный ресурс образованности, интеллектуальный потенциал. Однако и этот фактор стал стимулом кризиса, воспринимаясь образованными кругами, носителями достижений научно-технического прогресса как аномалия, в связи с тем, что прогресс в области образования, в интеллектуальной сфере не вел к соответствующей оценке качества труда, не подкреплялся соответствующими организационно-управленческими условиями. В связи с этим оптимизация структур и механизмов государственного управления должна особенно касаться местного звена государственного управления. Необходимость отхода от предельной концентрации власти и ресурсов вокруг центра, механизмы передачи ресурсов и полномочий сверху вниз освоены лишь “в первом приближении”. Трудно идет становление новых управленческих связей по вертикали и горизонтали.

Однако несмотря на сказанное выше необходимо заметить, что в Кыргызской Республике с переходом на рыночные отношения полностью изменилась структура управления на всех уровнях. Так, исследования показали, что система государственного и местного самоуправления в 1991 г. была парламентской, когда доминирующая власть на республиканском уровне принадлежала Верховному Совету народных депутатов. На областном уровне был областной совет народных депутатов, на районном и городском уровне – районный и городской совет народных депутатов, на сельском уровне – сельский совет народных депутатов, которые формировались самим населением.

Президент Кыргызской Республики 19 декабря 1991 г. издал указ о местном самоуправлении, согласно которому исполнительную власть представляли председатели советов на уровне областей, районов и сел. В структуре управления председатель местного совета народных депутатов одновременно являлся главой местного самоуправления, выполняя функции местной государственной администрации. *Исследования показали, что структура системы местного и государственного управления в Кыргызской Республике представляла собой первоначально горизонтальную систему управления.* Поэтому данная система была неэффективной, т.е. был противовес в сторону верховного совета и местного совета народных депутатов. По этой причине произошел кризис, формально власть была у местных кенешей, а собственность была у государства. Это вынудило разработать и принять новую Конституцию, которая устанавливала бы основы организации и деятельности местного самоуправления, а также регулировала взаимоотношения местного самоуправления с органами государственной власти.

С принятием новой Конституции в 1993 г. полностью изменилась система государственного и местного самоуправления Кыргызской Республики. В отличие от системы государственного и местного самоуправления 1991 г., Верховный Совет народных депутатов был преобразован в Жогорку Кенеш, а областные, районные и городские, сельские советы народных депутатов – в соответствующие кенешы.

Согласно Конституции местное самоуправление в аилах, поселках, городах, районах, областях осуществляется местными кенешами, избираемыми населением соответствующих территориальных единиц. Председатели аильных и поселковых кенешей одновременно являлись главами местного самоуправления и выполняли функции местной государственной администрации. При этом местные кенешы действовали независимо от местной государственной администрации, которые в пределах своих полномочий принимали обязательные для их исполнения на их территории акты. Такое разделение полномочий позволяло эффективно работать и развивать экономику отдельных территориальных единиц.

Исследования показали, что с 1993 г. произошло разделение власти на законодательную, исполнительную, судебную, а также разделение полномочий государственной власти и местного самоуправления.

Совершенно верно было замечено, что «...одной из важнейших задач реформирование системы государственного управления. Именно громоздкая, неэффективная система управления привела к тому, что страна обременена сегодня внешним долгом в размере двух миллиардов долларов и внутренним – в размере семи миллиардов сомов, а наши граждане вынуждены уезжать за рубеж в поисках заработка...» [2]. Необходимо отметить, что именно благодаря перестройке системы государственного управления миграционным потоком, данная проблема на сегодня все-таки регулируема.

Если исследовать подробно исполнительную власть в областях, районах и городах, то ее непосредственно осуществляла местная государственная администрация, возглавляемая главой местной государственной администрации, который назначался Президентом Кыргызской Республики по представлению премьер-министра и с согласия местных кенешей. Исполнительную власть в аилах, поселках осуществляли председатели соответствующих кенешей. Главы государственных администраций, председатели айильных и поселковых кенешей действовали под руководством правительства. *Таким образом, система государственного и местного самоуправления с принятием новой Конституции представляла собой уже вертикальную систему управления.*

По Конституции Кыргызской Республики местным кенешам были переданы исключительные права:

- утверждать и контролировать программы социально-экономического развития территории и социальной защиты населения;
- утверждать местный бюджет и отчет о его выполнении большинством голосов в две трети от общего числа депутатов;
- оказывать недоверие главе местной государственной администрации соответствующей территориальной единицы.

Однозначно, столь большие полномочия позволяют и сегодня эффективно развиваться местным самоуправлениям в нашей республике.

Было также установлено, что главами местного самоуправления являются председатели сельских, поселковых и городских кенешей. На таком уровне можно заметить, что государство гарантировало местному самоуправлению конституционную защиту и можно было продолжать развивать реформу народовластия.

Таким образом, местное самоуправление в нашей стране – это прежде всего самоорганизация граждан для решения непосредственно или через избираемые ими органы вопросов местного значения, исходя из интересов населения и особенностей административно-территориальных единиц на основе законов и соответствующей материальной и финансовой базы.

Однако, хотя взгляды о необходимости местного самоуправления всеми одинаково принимаются, но смысл и значение местного самоуправления расцениваются далеко не адекватно, а это часто усложняет процесс его претворения. Мы согласны с положением, что: во-первых, местное самоуправление необходимо как способ, средство оптимизации государственного управления. Для повышения эффективности управленческой деятельности необходимо «спускать» полномочия на тот уровень, где их применение дает небольшие результаты с точки зрения общих интересов населения. Это, в свою очередь, требует безусловного учета местных условий и возможностей, приемов и методов.

Во-вторых, местное самоуправление необходимо как одна из форм осуществления политических прав и свобод гражданина [3].

Однако в Кыргызстане исследования реально показывают и то, что есть еще много сложных региональных проблем, возникающих под влиянием исторических, национальных демографических и прочих нерыночных факторов, которые тоже требуют вмешательства государства. Вместе с тем взятый курс построения демократического государства неуклонно стал выдвигать на ключевое место проблему развития местного самоуправления. Следовательно, необходимость организации местного самоуправления стала особенно актуальной с первых дней выхода Кыргызстана на путь суверенного развития. Поэтому одновременно с получением независимости 19 апреля 1991 г. был принят закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации в Республике Кыргызстан», на основе которого была определена законодательная база местного самоуправления. Данный закон пересматривался, уточнялся, принимался с новой редакцией в законопроектах КР 1992–1998–2008 гг. В 2001 г. Законодательным собранием Жогорку Кенеша КР был разработан капитальный труд – Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», который был принят 28 декабря 2001 г., а вступил в силу 12 января 2002 г. Этот закон действует и в настоящее время, по которому внесены лишь небольшие изменения и дополнения в отдельные пункты в 2003–2008 гг.

Согласно приведенному выше, необходимо заметить, что местное самоуправление – гарантированное Конституцией Кыргызской Республики право и действенная способность местных сообществ осуществлять управление делами местного значения через представительные и исполнительные органы власти, а также путем непосредственного участия граждан [4]. В данном законе описываются положения о местной организации власти, даются необходимые основания для определения структуры местного самоуправления в широком и узком смысле слова. В широком смысле слова понятие «самоуправление» совпадает с понятием «муниципальное образование», т.е. определенная, четко обозначенная населенная территория, предусмотренная принятым законом, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. В узком понимании самоуправление означает структурированность его институтов, решающих вопросы местного значения.

Таким образом, местное самоуправление представляет собой особый институт народовластия, который является одной из основ конституционного строя, где основополагающий принцип организации власти, который наряду с принципом разделения властей, определяет систему управления путем разделения полномочий властей, как по горизонтали, так и по вертикали.

Следовательно, в демократическом механизме управления обществом и государством местное самоуправление занимает особое место. Местное самоуправление и государственная власть в демократической Кыргызской Республике тесно взаимосвязаны, так как у них единый источник – власть народа.

В связи с переходом на рыночные отношения в Кыргызской Республике в полную меру развернулся процесс реформирования государственного и местного самоуправления. Таким образом, новыми задачами, стоящими перед Кыргызстаном при переходе к рыночным отношениям в экономике, явились формирование правового государства и институтов гражданского общества, требующих совершенно новых подходов к управлению государством. Суть этих новых задач заключается в том, что, наряду с государственным управлением, развивается местное самоуправление как элемент гражданского общества, где

управленческая деятельность государства, региона, губернаторов областей постепенно будет сужаться в связи с передачей ее функций органам местного самоуправления и другим субъектам гражданского общества.

Государство должно поддерживать деятельность органов местного самоуправления, учитывая принципы обеспечения их необходимой правовой базой. Особо следует отметить то, что за последние годы реформ все законодательные акты были направлены на:

- полное исключение вмешательства государства в хозяйственную деятельность производителей;
- отмену административной подчиненности вышестоящим органам;
- гибкое сочетание равноправного развития различных форм собственности и хозяйствования как равноправных партнеров и конкурентов в производстве продуктов и оказании услуг.

Таким образом, компетенция органов государственной власти и местного самоуправления разделяется на основании простого соображения. Органы государственной власти ведают теми делами, которые представляют интересы государства в целом (оборона и безопасность, внутренняя и внешняя политика, экономические отношения, судоустройство, права и свободы человека и гражданина и т.п.), а местное самоуправление занимается реализацией общих интересов территориальных коллективов (поднятие экономики территории, общее производство, образование, здравоохранение, благоустройство территории, коммунальное хозяйство и др.)

Эффективное местное самоуправление возможно лишь при наличии определенных предпосылок и условий, которые в своей совокупности составляют основы местного самоуправления. На современном этапе, когда с помощью местного самоуправления решается задача разумной децентрализации власти, можно говорить о том, что деятельность местного самоуправления не должна регулироваться ничем иным, кроме закона.

Литература

1. Акунов А. Государственное управление Кыргызстана в транзитный период. – Б., 1999.
2. Бакиев К.С. Как догнать и перегнать самих себя // Слово Кыргызстана от 19 августа. 2005. №84.
3. Бердалиев А. Пособие по местному самоуправлению, децентрализации и социальной мобилизации. – Б., 2000.
4. Закон КР о внесении изменений в Закон КР «О статусе депутатов местных кенешей» от 5 августа 2003 г. // Эркин Тоо. – 2003. №62 / 63.
5. Комплексная основа развития Кыргызской Республики до 2010 года. – Б., 2001.
6. Конституция Кыргызской Республики от 21 октября 2007 г. – Б., 2008.
7. Сборник законодательных актов в сфере государственного и муниципального управления. – Б., 2008.

ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Б.Н. Абдулахамидова

канд. пед. наук, доцент Кыргызско-Узбекского университета

Given article is attended to professional training of the law- enforcement body. In this article are opened the pedagogical bases of professional training of a law-enforcement body.

Одна из важнейших тенденций развития человеческой цивилизации – создание общества, основанного на законе. Правовое государство, гарантированно обеспечивающее безопасную жизнь граждан, их права, свободы, возможности удовлетворения потребностей, условия для самореализации и самоутверждения в жизни, – современный идеал государственного устройства. Все гуманистические идеи, ставящие интересы человека в центр общественных интересов, идеи демократии, прав и свобод, полного удовлетворения потребностей, свободного развития и другие останутся блефом вне надежного гарантирования их законам. [6].

Человек и человечество в истории своего развития шли от самостоятельных эмпирических поисков по методу проб и ошибок к преимущественному обмену опытом и, наконец, к активному использованию достижений науки. Известный российский общественный деятель, хирург и педагог Н.И. Пирогов писал: «Где господствует дух науки, там творится великое и малыми средствами». Развитие человеческой цивилизации находится сейчас на том уровне, когда именно массовое использование прогрессивных технологий на практике определяет силу государства, его прогресс, количественные и качественные результаты труда. Выдающийся французский физик-атомщик Ф. Жолио-Кюри справедливо отмечал: «Наука необходима народу. Страна, которая ее не развивает, неизбежно превращается в колонию». Чтобы с успехом двигаться к лучшему будущему, жить цивилизованно, работать успешнее, достигать большего, необходимо повсеместно использовать интенсивные современные технологии в любой, в том числе и правоохранительной деятельности, как на государственном, так и на местном уровне, в работе каждого органа правоохраны и каждого сотрудника. Это относится и к использованию достижений педагогической науки, разработанных ею и передовой правоохранительной практикой технологий [1,5,6].

Образовательные учреждения должны заложить прочный фундамент профессионализма специалистов правоохранительных органов. Но переход на практическую работу требует адаптации к конкретной должности, на которую назначается выпускник, при этом обычно обнаруживаются проблемы в подготовке. Кроме этого, жизнь и условия службы непрерывно меняются; вносятся изменения в законодательство, появляются новые подзаконные акты, новые виды преступлений, способы их совершения и маскировки; меняются люди, их отношение к праву, правоохранительным органам; и перед сотрудниками правоохранительных органов возникают новые проблемы и задачи, которые требуют своего решения. Поэтому, окончив образовательное учреждение, каждый сотрудник должен продолжать непрерывно учиться, постоянно совершенствовать свой профессионализм. Эту же необходимость определяет и система непрерывного образования, предусмотренная Федеральным законом России об образовании, а также наставления, приказы и директивы в разных правоохранительных ведомствах. Непрерывному и оперативному удовлетворению этих требований служит *профессиональная подготовка*, организуемая в правоохранительных органах [1,2, 5].

Стихийный и эмпирический путь совершенствования профессиональной подготовки, опирающийся только на опыт и здравый смысл, явно недостаточен. А вот путь научного проведения ее (основанный на глубоких и достоверных знаниях, осмысленном, компетентном, расчетливом улучшении подготовки интенсивными и более эффективными методами) является более современным, надежным, эффективным: он опережает и направляет практику [5].

Дидактика – общая педагогическая теория обучения – помогает найти верные ответы на важные для профессиональной подготовки вопросы: какой конкретно результат должен быть достигнут? чему учить? как учить? т. е. определяет ее задачи, содержание, методы, средства, формы, организацию, условия, критерии оценки эффективности и др. [6].

Профессиональная подготовка, проводящаяся непосредственно в правоохранительных органах, представляет собой *специально организованную педагогическую систему* непрерывного повышения и поддержания профессиональной подготовленности персонала к эффективному решению стоящих и меняющихся задач и условий. Она, как и система воспитания, представляет собой важную задачу управления и обеспечения успешной деятельности правоохранительного органа.

Профессиональная подготовка строится как особое направление работы с персоналом непосредственно в правоохранительных органах, она существенно отличается от происходящего в образовательных учреждениях. Общая организация ее осуществляется кадровыми аппаратами, специальными службами и непосредственными руководителями [6,7].

Под подготовкой часто подразумевается то, что обозначается педагогической категорией «обучение». Но профессионализм – это не только обученность человека. Профессионалом может считаться лишь тот, кто не только знает, но и может, хочет, способен достигнуть высоких служебных результатов. Надо быть не только профессионально обученным, но и профессионально воспитанным (добросовестным, ответственным, преданным профессиональному долгу, целеустремленным, трудолюбивым, настойчивым, честным, человечным и т.д.), профессионально развитым (иметь развитые профессиональные способности и качества) и профессионально образованным. Повышение образованности работающих сотрудников осуществляется в образовательных учреждениях, куда периодически на короткое время направляется часть их, а часть самостоятельно занимается в системе заочного обучения. Занятия по профессиональной подготовке, проводимой непосредственно в правоохранительных органах, имеют *цель* – поддерживать высокий уровень профессионализма сотрудников в соответствии с развитием правовой сферы и всего общества. Они обязаны решать *триединую педагогическую задачу* – обучение + воспитание + развитие. Это особое обучение: *обучающе-воспитывающе-развивающее*. Его содержание, формы и методы эффективны, если направлены на решение этих трех педагогических задач в комплексе. Это *основополагающие положения частной дидактики профессиональной подготовки в правоохранительных органах*, ее принципиальное своеобразие и отличие. Сведение подготовки только к обучению ущербно и антипедагогично, не дает желаемых результатов в достижении высот профессионального мастерства и способствует порождению горьких плодов нарушений законности, формализма, бездушия, потери уважения у граждан [4,5,6,7].

Педагогические принципы профессиональной подготовки – специальная система основных, исходных требований к построению ее процесса, выполнение которых обеспечивает решение стоящих перед ней задач. Они – обобщенный вывод из опыта подготовки, результатов научных исследований и одновременно главные рекомендации по ее проведению.

Как и всякое педагогическое явление, профессиональная подготовка закономерна, характеризуется наличием причинно-следственных связей и зависимостей. В основе они – общедидактические, но не полностью идентичны им. В отличие от занятий в образовательных учреждениях профессиональная подготовка:

- проводится с людьми, у которых основная деятельность не учебная, а правоохранительная, для участия в занятиях они на время отрываются от нее;
- ведется для людей, имеющих не только общее, но и профессиональное образование (от начального до высшего) и обладающих нередко немалым опытом решения профессиональных задач;
- отличается особыми целями, задачами, организацией, содержанием, формами, методами, условиями и критериями эффективности ее;
- является не только обучением, но и подготовкой, включающей воспитание и развитие обучающихся.

Поэтому принципы профессиональной подготовки, базируясь на общепедагогических, выступают частными педагогическими принципами. К тому же это принципы не только обучения, они более емкие – *педагогические*, предполагающие одновременное решение воспитательных и развивающих задач. Их особенность и в том, что они не ограничиваются рамками усвоения знаний на отдельном занятии, а охватывают всю педагогическую систему подготовки. Наряду с принципами, относящимися ко всякой профессиональной подготовке в правоохранительных органах, нередко выделяют еще специальные, относящиеся к специфике разных видов подготовки. Педагогические принципы профессиональной подготовки – не случайный набор формулировок, а отражение целостно функционирующих в процессе подготовки и влияющих на ее результаты объективных педагогических закономерностей. Системному их характеру и педагогической реальности подготовки соответствует поэтому система принципов. В их совокупности выделяются те, которые присущи основным компонентам педагогической системы подготовки, а именно, содержательные, организационные и методические.

Принцип профессионально-педагогической целеустремленности отражает закономерную связь отбора содержания подготовки от четко осмысленных и сформулированных ее целей. Цель – исходный элемент любой педагогической системы. Подготовка без четких целей и вытекающих из нее задач сравнима с метаниями заблудившегося в дремучем лесу человека: силы и время разбазариваются, полезный результат маловероятен.

Принцип педагогической эффективности профессиональной подготовки. Профессиональная подготовка проводится не ради формального соблюдения чьих-то предписаний. Она нужна для дела, для повышения профессионализма личного состава, для повышения успешности правоохранительной деятельности. Она дорого стоит: сотрудники на время отрываются от текущих служебных дел, нередко важных, срочных, даже «говорящих». Поэтому, если уж ее проводить, тратить время, средства и силы, то надо проводить так, чтобы была отдача. Для достижения эффективности необходимо соблюдать следующие правила. Правило целеустремленности требует подчинения всей организации подготовки достижению ее целей и решению задач, того, что задумано. Надо четко определять перечень профессиональных значений, навыков и умений, привычек и качеств (в их единстве, определяемом триединой задачей подготовки), которые намечаются как результат всей подготовки, ее отдельного вида (раздела) или занятия. Правило деловитости обязывает

организовать подготовку не ради «галочки» и отчета, а для того, чтобы обучающиеся приобрели именно то, что предусмотрено целью и задачами. Если система образования, особенно высшего и среднего профессионального, построена с широкими образовательными задачами, то профессиональная подготовка прагматична и ее практический результат должен быть основным и выраженным.

Принцип воспитывающего и развивающего обучения сотрудников, военнослужащих внутренних войск и других очевиден из изложенного выше.

Правило воспитывающего обучения заключается в необходимости использования всех аспектов обучения для профессионального воспитания обучающихся. Оно предполагает необходимость:

- организации занятий, воспитывающих организованность, дисциплинированность, добросовестность, требовательность к себе, аккуратность, волю в преодолении трудностей учебы, привычку к самостоятельной работе и др.;
- содержания занятий, воспитывающих патриотизм, профессионализм, формирование правовых взглядов, убеждений и установок на соблюдение законности, привычек и потребностей в уважении прав и достоинства других людей, профессиональных привычек, мотивов к соблюдению норм и правил морали и профессиональной деонтологии повышающего интерес к изучению и учету психологических и педагогических особенностей людей и др.;
- методики занятий, способствующей воспитанию таких качеств, как коллективизм, смелость, мужество, самообладание, активность, самостоятельность, инициативность и т. п.;
- личного примера и отношения к занятиям проводящего их, воспитывающих любовь к профессии, желание овладеть всеми ее тонкостями и достигнуть высот профессионализма, упорство и настойчивость в работе над собой и др. Профессионализм, личные качества, высокий методический уровень руководителя занятий приводят в действие механизмы внушения, подражания и способствуют возникновению у обучающихся интереса, увлеченности, целеустремленности, трудолюбия, добросовестности, усердия, требовательности к себе, оказания помощи товарищам и др.

Принцип психолого-педагогической технологичности требует продуманности, обоснованности и объединения во взаимосвязанный комплекс (систему) всех методов и элементов методики, приведения их в полное соответствие с психолого-педагогическими закономерностями формирования знаний, навыков и других компонентов профессионального мастерства, активного использования интенсивных педагогических технологий. При его реализации придерживаются правил:

- использования интенсивных психолого-педагогических технологий, рекомендуемых юридической педагогикой и проверенных на практике: технологий обеспечения интереса обучающихся на занятиях, привлечения и учреждения внимания, прочного запоминания учебного материала, проблемности, активности, формирования убеждений, навыков, умений, создания развивающих трудностей и др.;
- соответствия задач подготовки и технологий их решения: технологии подбираются не как попало, а с ориентацией на решение задач, поставленных на занятии. Для формирования, например, навыков на начальной стадии нужны одни технологии,

для доведения действий до автоматизма – другие, для придания им свойства надежности – третьи, для поддержания навыков на высшем уровне обработанности – четвертые.

Принцип сознательности и активности отражает зависимость успешности подготов- ки от этих факторов и отражается в правилах:

- мотивирования обучающихся, стимулирования их добросовестности и ответственности в повышении своей профессиональной квалификации и овладении знаниями. Реализуется правило не только путем обращения к сознательности обучающихся сотрудников, но и благодаря увлекательному проведению занятия, демонстрации соответствующего отношения к нему руководителя, предъявлению педагогической требовательности, систематическому контролю и др.;
- интеллектуальной активизации обучающихся – тесной связи содержания с практикой, применения методик, ориентированных на мышление, методов практического обучения, обсуждений и дискуссий, ответов на вопросы, проблемности и др., новизны и поучительности учебного материала;
- побуждения к инициативности и самостоятельности, что достигается методами диалогического и проблемного обучения, отказа от метода проведения занятий, при котором говорит только руководитель; представлением, поддержанием и поощрением инициативы и самостоятельности обучающихся, обсуждением их предложений, подходов, вариантов решений;
- стимулирования и организации самостоятельной работы обучающихся сотрудников.

Принцип образности и наглядности учитывает зависимость ясности, глубины и прочности усвоения учебного материала от этих особенностей его предъявления обучающимся сотрудникам. Он реализуется в правилах:

- показа всего того, что можно показать при изучении учебного материала;
- опоры на все органы чувств в непосредственном восприятии изучаемого (не только зрения, но при необходимости и обоняния, осязания, вкуса и др.);
- образности речи;
- изобразительной наглядности и использования для этого разнообразных средств и способов;
- непосредственного восприятия обучаемыми реальных событий, явлений, объектов и др.

Описанные принципы и правила их реализации тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены и представляют собой систему. Мало пользы взять для реализации один или несколько из них. Успех приходит лишь при полном и правильном их использовании [5,6,7].

Таким образом, последнее и решающее слово в любой деятельности принадлежит людям, осуществляющим ее, особенностям их личности и подготовки. Профессионализм сотрудников и успешность их деятельности очевидным образом зависит от их профессиональной образованности, воспитанности и развитости, т.е. свойств, имеющих педагогическое происхождение и природу. Работа с персоналом так или иначе связана с изучением, оцен-

кой, совершенствованием, использованием этих свойств, она складывается из многих направлений, большинство из которых по целям, задачам, содержанию, формам, методам, условиям, обеспечению имеет педагогический и психолого-педагогический характер.

Литература

1. Буданов А.В. Педагогика личной профессиональной безопасности сотрудников органов внутренних дел. М., 1997.
2. Змеев С.И. Технология обучения взрослых: учебное пособие. М., 2002.
3. Минжанов Н.А. Повышение профессионально-психологической подготовленности слушателей учебных заведений органов внутренних дел в процессе физической подготовки. К., 1994.
4. Столяренко А.М. Психологическая подготовка личного состава органов внутренних дел. М., 2003.
5. Столяренко А.М. Юридическая педагогика: курс лекций. М., 1999.
6. Кикоть В.Я., Столяренко А.М. Юридическая педагогика: курс лекций. М., 2004.
7. Ковалевский С. Руководитель и подчиненный. М., 1973.

ЛИЧНОСТНО-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД В ПРОФЕССИОНАЛЬНОМ ВОСПИТАНИИ СТУДЕНТОВ

А.Ж. Ажибаева

канд. пед. наук, доцент

Таласского государственного университета

In the article are viewed terminological aspects of a public administration metalanguage translation.

Особенности профессионального воспитания личности будущего педагога обусловлены состоянием реформирования современного общества и модернизацией его важнейшей сферы – образования, когда в связи с экономическими, политическими, социальными изменениями видоизменяются приоритеты ценностных предпочтений личности. Анализ современных образовательных реалий позволяет сделать вывод о том, что профессиональное воспитание личности в учебных заведениях обусловлено в определенной мере диктуемыми временем требованиями.

Принадлежность человека к той или иной профессии проявляется в особенностях деятельности и образе мышления. По общепринятой классификации педагогическая профессия относится к группе профессий, предметом которых является другой человек. Но педагоги-

ческую профессию из ряда других выделяют, прежде всего, по образу мыслей ее представителей, повышенному чувству долга и ответственности. В связи со сказанным следует отметить, что педагогическая профессия стоит особняком, выделяясь в отдельную группу. Главное ее отличие от других профессий типа «человек – человек» заключается в том, что она относится как к классу преобразующих, так и к классу управляющих профессий одновременно. Имея в качестве своей деятельности становление и преобразование личности, педагог призван управлять процессом ее интеллектуального, эмоционального и физического развития, формирования ее духовного мира.

Смена приоритетов в целях подготовки специалиста от вооружения его необходимой совокупностью профессиональных знаний и умений до развития творческих способностей и дарований, неординарного мышления неизбежно ведет к открытости, вариативности и динамичности в содержании, формах и методах работы преподавателя в соответствии с требованиями настоящего и перспективами на будущее. Переход от массовых, коллективных форм обучения и воспитания студентов к индивидуальным, к развитию творческих способностей на основе самостоятельной работы создает предпосылки для творческой самореализации личности студента, проявления его сил, способностей, интеллектуальных возможностей.

Направленность творческой самореализации определяется как внешними детерминантами, так и внутренними потребностями личности, раздражая таким образом ее к профессиональному самосовершенствованию. Творческая самореализация как свободная деятельность зависит от ряда обстоятельств, прежде всего, от степени «личности» общественных целей, эмоционально-ценностного отношения к ним, взаимосвязи самопознания и самооценки, самостоятельности и самоутверждения как относительно самостоятельных этапов самореализации.

Данная тенденция находит свое практическое выражение в реализации таких принципов, как принцип единства индивидуализации и дифференциации, формирования профессиональной воспитанности, профессионально-педагогической направленности целостного процесса в педвузе.

В настоящее время система профессионального воспитания студентов интенсивно развивается и становится важным компонентом целостной системы педагогического образования. Социокультурная ситуация в современном обществе трансформировалась таким образом, что скорость социальных изменений и скорость индивидуального развития соизмеримы, а динамика социальных изменений превосходит динамику способностей личности адаптироваться к ним. В связи с этим полученные знания и опыт оказываются ограниченными, а усвоенные нормы и ценности не становятся ориентирами в меняющемся мире и сами подвергаются переоценке.

Подтверждением данной тенденции является достаточно высокий уровень интереса студенчества к педагогической деятельности, представляющей значительные, по его мнению, возможности для самореализации и осуществления наиболее значимых жизненных ценностей. Вузы Кыргызстана накопили достаточный опыт в данном направлении – профессиональном воспитании студентов.

Необходимость решения данной проблемы отражена в программе «Кадры XXI века», национально-образовательной программе «Билим», «Комплексных Основах Развития Кыргызской Республики до 2010 года», «Идеологической программе Кыргызстана», государственной программе по реализации прав детей Кыргызстана «Новое поколение» и других

документах, где провозглашались цели подготовки специалистов, профессионального образования, повышение их интеллектуального уровня, общей и духовной культуры. Цель данных программ – реализация личности в обществе и в будущей профессии на основе формирования мотивации необходимости образования в течение всей жизни. Все более активно применяется в повседневной производственной и личной жизни педагогическая наука, знание которой непосредственно используется на практике.

Создание соответствующей структуры воспитательного процесса в вузе может способствовать формированию профессионально значимых личностных качеств, внутренней готовности и глубокого осознания необходимости непрерывной работы для достижения профессиональной конкурентоспособности, творческого подхода к разработке инструментария и планированию своей карьеры, постоянной и активной самореализации.

Для воспитания обозначенных качеств при переходе от этапа к этапу закономерны преемственность, с одной стороны, и прерывистость, качественное своеобразие, с другой. На каждом этапе возможно и необходимо воспитание профессионально устойчивых качеств личности, когда новая форма не отменяет старую, а диалектически включает в себя все положительное содержание предыдущей формы, обеспечивая непрерывность и преемственность системы.

Изучение опыта работы ряда вузов Кыргызской Республики, в первую очередь Таласского государственного университета, показывает, что процесс организации личностно-ориентированного профессионального воспитания предполагает идею о гармонизации, воссоединении двух блоков:

«А» – педагогическая позиция, «Б» – субъектность воспитанника. Педагогическая позиция выстраивается на гуманизации, умении понять, принять, помочь, видеть студента в динамике.

Субъектность воспитанника означает его деятельностную активность, связанную с позитивными направлениями, интересом к собственному внутреннему миру, к своему нравственному «сегодня» и в «перспективе», отсюда рефлексия, волевая саморегуляция и переживание чувства удовлетворенности.

Разработанная нами схема идеи о гармонизации в личностно-ориентированном воспитании блока «А» и блока «Б» выглядит следующим образом:

1. Диагностика, педагогическое целеполагание, самодиагностика, образ «Я» сегодня и в перспективе.
2. Выбор педагогических технологий, направленных на удовлетворение потребностей и позитивных изменений;
 - а) формирование профессиональных интересов личности в ситуации выбора; эмоционально-волевого напряжения;
 - б) личность как индивидуальность.
3. Психологическая и этическая поддержка, помощь педагога. Рефлексия, самокоррекция.
4. Признание успехов и презентация перспектив. Переживание чувства удовлетворенности.

Данная схема обозначает взаимосвязь педагогической деятельности и активности студента.

Чтобы человека воспитывать, его надо знать во всех отношениях – это аксиома педагоги. Что должно быть предметом изучения личности студента? Как осуществить индивидуально-личностную диагностику, выявить природные задатки, способности, возможности каждого из них, и на их основе строить воспитательный процесс, максимально стимулируя самовыражения и самореализацию?

В вузах Кыргызстана сложилась система методов, приемов, факторов и условий изучения личности студента, самоизучения, самоанализа его собственного продвижения в освоении нравственных и профессиональных ценностей.

Основную группу методов изучения личности студента, её направленности составляет конструирование диагностических ситуаций в естественных условиях учебно-воспитательного процесса вуза. Данная диагностика начинается обычно с определенного круга вопросов, по которым складывается общее представление о студенте. Как учиться? Каковы мотивы выбора вуза? Каково самочувствие? Какова степень удовлетворенности своей будущей профессией? Накапливая данные о конкретных студентах, преподаватели выясняют направленность их личности и профессиональные устремления.

Также наблюдается стремление строить взаимоотношения со студентами, на основе которых студент не только проявляет себя, но и формируется, самоутверждается.

Другим путем изучения студенческой молодежи являются педагогические эксперименты, т.е. социальное конструирование диагностико-формирующих педагогических ситуаций по замыслу ориентированных на выявление воспитанности студента, в том числе профессиональной.

Обозначенные методики вплетены в воспитательный процесс вузов. Их проведение само по себе является воспитательным актом и составляет одно из слагаемых воспитательной работы. С точки зрения воспитательных целей обозначенные методики служат средством формирования профессиональной воспитанности, способом воспитания самооценки. А также исходным моментом для планирования скорректированной деятельности или выдвижения новых профессионально-жизненных целей.

Одним из путей такого совершенствования является реализация личностно-ориентированного подхода как важнейшего принципа педагогической науки, предусматривающего учет своеобразия индивидуальности каждого студента и признающего его активным субъектом вузовского воспитательного процесса.

Процессы реформирования системы образования в Кыргызской Республике требуют реализации подготовки современного учителя, способного в сложных социально-политических и экономических условиях эффективно решать стоящие перед системой образования задачи. Такой педагог должен обладать целым рядом профессионально значимых личностных качеств, позволяющих ему профессионально самоутвердиться и определиться в условиях постоянно меняющегося и динамично развивающегося окружающего мира.

Приоритетность формирования личности учителя в обозначенном направлении требует совершенствования системы профессионального воспитания, сложившегося в вузах республики как развивающегося компонента целостной системы педагогического образования. Однако наметившиеся в последние годы социальные изменения и индивидуальное

развитие личности современного учителя требуют новых подходов к организации и осуществлению установившейся в вузах системы профессионального воспитания будущего учителя.

Таким подходом, диктуемым велениями времени, является личностно-ориентированный подход, требующий знания структуры личности будущего педагога и ее элементов, признания ее активным субъектом воспитательного процесса и позволяющего в условиях профессионального воспитания в вузе обеспечить высокий уровень саморазвития и самореализации студенческой молодежи.

За основу предложена модель профессионального воспитания, которая позволила:

- поставить в центр учебно-воспитательного процесса педвуза личность студента;
- рассматривать студента в качестве субъекта воспитания, способного влиять на указанные процессы, занимая в них активно-творческую позицию;
- дать студентам свободу самовыражения, самореализации, самоактуализации личности в воспитательной среде, смещая акценты с накопления знаний, умений и навыков на поиск индивидуальной стратегии самоопределения студента, на выработку психологических качеств, необходимых для ее реализации. В эту модель включены также личностно-ориентированная самостоятельная деятельность студентов, студенческое самоуправление и совокупность мероприятий комплексного характера по обеспечению действенности всех видов личностно-ориентированной воспитательной работы в системе профессионального воспитания.

Литература

1. Алексеев Н.И. Личностно-ориентированное обучение: вопросы теории и практики. Тюмень. Изд-во ТюмГУ, 1997.
2. Алексеев Н.И. Педагогические основы проектирования личностно-ориентированного обучения: Автореф. дис. на соискание ученой степени докт. пед. наук. Екатеринбург, 1997.
3. Алексеев Н.И. и др. Философия образования // Высш. образов., в России. 1997. №3. С. 88–95.
4. Андреев В.И. Педагогика: учебный курс для творческого саморазвития. Казань: Центр инновационных технологий, 2000.
5. Бекбоев И.Б. Ориентация на личность: Пути совершенствования обучения и воспитания школьников. – Б., 2000. 205 с.
6. Белов В.И. Профессиональное образование, 2002. №10. С. 21–22.
7. Белухин Д.А. Основы личностно-ориентированной педагогики. М., 1996.

РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАЗВИТИИ СФЕРЫ ОБРАЗОВАНИЯ

Г.Д. Алыбаева

канд. эконом. наук, доцент Академии управления
при Президенте Кыргызской Республики

Д.Ч. Иманбердиев

канд. физ-мат. наук, доцент Академии управления
при Президенте Кыргызской Республики

The modern level of education today is one of the most important markers and main directions of social development in the world, which is the most important reason of the global development for whole humankind.

Во всем мире сегодня кардинально меняется отношение к образованию. В Кыргызстане Закон об образовании выступает в качестве правовой организационной основы государственной политики Кыргызской Республики в области образования, определяет стратегию развития системы образования и меры по ее реализации (1, 1–2). Кроме того, принятая 16 мая 2007 г. Стратегия развития страны (СРС) является важнейшим концептуальным документом, отражающим среднесрочное видение Кыргызской Республики, определяющим основные направления развития и деятельности страны на 2007–2010 гг. Здесь четко определено, что повышение уровня и качества жизни граждан должно быть достигнуто путем обеспечения устойчивого экономического роста, создания условий для полноценной занятости, получения высоких и устойчивых доходов, доступность широкого спектра социальных услуг, в т.ч. образовательных (2, 74–75). Однако в настоящее время несовершенство управления современной системой образования проявляется все более реально. Это связано прежде всего с тем, что система управления, успешно действовавшая в прошлом, не отвечает нынешним условиям, поэтому особенно остро встала проблема эффективного управления отдельными образовательными организациями, в частности на уровне регионов.

В Законе КР “Об образовании” изложены основные понятия образования, системы образования, образовательной программы, образовательного стандарта, образовательного процесса, образовательной стратегии и другие специальные термины и понятия. Вполне логично предположить, что при использовании данных терминов исходят из официального толкования основополагающего понятия “образование”, которое дается в указанном законе. Как нам представляется, такой подход будет не совсем оправдан, ибо в общественных науках имеют место и другие точки зрения в вопросах о сущности и содержании образования, о его роли и месте в жизнедеятельности человека, социальных общностей и групп, в жизни общества и государства.

В существующей научно-исследовательской литературе исследователи под образованием понимают:

- процесс и результат развития личности, формирования человека как целого в процессе его деятельности;
- вид человеческой практической, познавательной и социальной деятельности;
- ценность в системе ценностей человека, общества;

- сферу жизнедеятельности человека, определенных социальных групп, связанную с передачей и получением знаний;
- социально-экономическую систему;
- отрасль социальной сферы экономики;
- социальный институт;
- область духовного производства;
- сферу общественной жизни (сферу жизни общества).

В рамках данной статьи не представляется возможным дать обстоятельный анализ каждого из вышеприведенных определений понятия образования, каждое из которых отражает ту или иную грань исследований (3, 17; 4, 11; 5, 22 и др.)

Следует отметить, что в указанном законе образование рассматривается как объект управления со стороны органов государственной власти и местного самоуправления. На наш взгляд, образование более емкое понятие и нельзя его сводить только к процессу воспитания и обучения. Скорее речь может идти об образовании как совокупности процессов, в ходе которых происходит развитие человека, его социализация и формирование как личности. Вряд ли управление этими процессами можно отдавать только государству, создаваемым им органам власти и управления, как это сделано в Законе КР “Об образовании”.

По нашему убеждению, в системе государственного и муниципального управления именно сфера образования является объектом управления. Она рассматривается нами, с одной стороны, как сфера жизнедеятельности ее субъектов, а с другой – как социально-экономическая система, призванная обеспечивать условия жизнедеятельности субъектов и одновременно удовлетворять образовательные потребности человека, населения, общества, государства.

В масштабе страны, общества сфера образования представляет собой сферу общественной жизни, сферу жизни общества, его подсистему; на уровне области – социально-экономическую подсистему, являющуюся отраслью экономики и составным элементом социальной структуры территориального сообщества; в муниципальном образовании – сеть образовательных и иных организаций, в той или иной мере удовлетворяющих образовательные потребности населения и обеспечивающих условия жизнедеятельности субъектов образовательных учреждений.

Сложившийся в социально-философской, педагогической и исторической литературе взгляд на образование как на область духовной сферы жизни общества ориентировал исследователей на анализ проблем, связанных, прежде всего, с обеспечением и совершенствованием учебно-воспитательного процесса в учреждениях образования, повышения роли школы в патриотическом воспитании подрастающего поколения и молодежи.

Эта область в официальных источниках называлась просвещением, народным просвещением, народным образованием. Под ним понималась система воспитательно-образовательных и культурно-просветительских учреждений и мероприятий, направленных на всестороннее удовлетворение потребностей всего народа в знаниях и культуре.

В экономической науке эта область относилась к числу отраслей народного хозяйства и видов деятельности в непроизводственной сфере, которая имела свой бюджет, инфра-

структуру и несколько органов управления его подсистемами (Министерство образования и науки, управления образованием на территориальном уровне, Государственный комитет по профессионально-техническому образованию; соответствующие республиканские министерства и комитеты).

Характерным в понимании места и роли образования является то, что образование, с одной стороны, определяется авторами как сфера духовного производства, а с другой – как неотъемлемая часть рыночной экономики (6, 46–47). Практически они признают, что система образования является отраслью экономики, с помощью которой создаются условия, обеспечивающие процесс обучения и воспитания граждан в обществе, однако до сих пор идет дискуссия, к какой отрасли экономики она относится (производственной, непроизводственной).

Мы разделяем другую точку зрения, которая относит систему образования к числу отраслей социальной сферы экономики. Последняя включает в себя экономические объекты и виды экономической деятельности, непосредственно касающиеся образа жизни людей, потребления, благ, услуг, удовлетворения конечных запросов человека, семьи (7, 104–105). Обратим внимание на очень существенный момент. Речь идет об экономической деятельности государства, органов государственной власти и местного самоуправления, которую вряд ли можно считать идентичной понятию образовательной деятельности.

Система образования как отрасль социальной сферы экономики призвана обеспечивать условия жизнедеятельности ее субъектов, т.е. тех видов образовательной и социальной деятельности, которые позволяют им удовлетворять свои жизненные (материальные и духовные) потребности. Создание этих условий предполагает формирование и развитие соответствующей возможностям общества системы образования. На уровне областей она представляет собой социально-экономическую систему со своей инфраструктурой (сеть образовательных и иных учреждений всех типов, независимо от формы собственности; материальную базу производственного и непроизводственного назначения – учебные корпуса, общежития, столовые, жилье для работников сферы образования, объекты культурно-социального назначения и др.).

Государство в лице своих органов управления должно выступать в качестве гаранта, обеспечивающего создание необходимых условий для развития системы образования как отрасли социальной сферы экономики. При этом часть своих функций оно может передавать органам местного самоуправления: строительство и содержание образовательных учреждений, формирование сети учреждений образования, обеспечение условий для их работы, решение вопросов жизнедеятельности субъектов сферы образования.

В этих условиях, характеризующихся проблемами перехода к рынку и становления гражданского общества возникает необходимость формирования общественно-государственного управления и усиления роли местного самоуправления в этом процессе, в частности в сфере образования. В Законе КР “Об образовании” (ст. 1) под образованием понимается непрерывный, системный процесс воспитания и обучения в целях гармоничного развития личности, общества и государства, сопровождающийся констатацией достижения обучающимся установленных государством образовательных уровней (1, 2). Здесь речь идет о государственной политике в области образования. Следовательно, вполне возможно рассматривать ее в качестве объекта управления. Глава пятая данного закона называется “Управление системой образования”. Положения статей этой главы позволяет сделать вывод о том, что система образования является объектом управления со стороны органов государственной власти и местного самоуправления, а также соответствующих органов управления образованием.

В настоящее время проблеме влияния органов местного самоуправления на деятельность сферы образования как объекта управления уделяется недостаточное внимание, как в правовом, так и в научно-исследовательском плане, несмотря на то, что в Законе КР “Об образовании” (ст. 36) четко определены компетенции органов местного самоуправления в области образования, к которым относятся:

- развитие сети образовательных организаций и обеспечение прав граждан на получение образования;
- осуществление хозяйственного обслуживания и финансирования подведомственных образовательных организаций;
- опека и попечительство несовершеннолетних сирот и детей, оставшихся без родительского попечительства, защита их прав, помещение в детские дома, школы-интернаты, в семьи для воспитания или усыновления;
- бесплатное обеспечение учебниками учащихся сельских школ, детей из малообеспеченных семей;
- координация вопросов профессиональной подготовки молодежи.

Кроме того, отмечено, что органы местного самоуправления в установленном порядке за счет средств местного бюджета могут создавать образовательные организации, обеспечив их соответствующими педагогическими (научно-педагогическими) кадрами, материально-технической базой и в обязательном порядке осуществляют выделение сельским школам земельных наделов из Фонда перераспределения сельскохозяйственных угодий.

Несмотря на то, что Кыргызстан имеет развитую систему образования, которая призвана играть ключевую роль в развитии страны, перед системой образования сформировался целый ряд социально-экономических, общественных, образовательных и управленческих проблем. Здесь следует особо отметить то, что возрастающая потребность общества в получении качественного образования все больше ограничивается способностью действующей системы образования удовлетворить эту потребность. Это явление особо проявляется в регионах, где в значительно худших условиях, чем в городах, происходит предоставление образовательных услуг (недостаточная обеспеченность сельских школ учебниками, квалифицированными учителями по основным предметам), что не обеспечивает конституционного права на обеспечение основного общего образования (2, 75).

Это очевидно отражается на характере и содержании деятельности органов местного самоуправления в данной сфере жизни современного общества. Эффективная реализация возложенных на местные органы власти полномочий по управлению сферой образования как отрасли социальной сферы экономики возможна при условии максимального учета природно-климатических и социально-экономических особенностей региона, накопленного в нем культурно-исторического потенциала. Речь также идет о непосредственном участии населения, субъектов сферы образования в решении вопросов размещения образовательных учреждений, укрепления материально-технической базы сферы образования, обеспечения условий жизнедеятельности её субъектов. Для достижения поставленных целей необходимо увеличение ресурсного обеспечения школ. Главным в этом отношении должно стать расширение государственного финансирования основного среднего образования и поддержание уровня расходов на полное среднее образование. В Стратегии развития страны планируется, что затраты на среднее образование возрастут с 2,2% к ВВП в 2005 г. до 3,5% к ВВП в 2010 г. (2, 76). Главным условием успешной реализации данной стратегии в сфере образования

должно быть увеличение расходов на основе подушевого принципа распределения средств, где будут отражены затраты на учебники, учебное оборудование и прочие элементы обеспечения учебного процесса. Данный принцип будет успешно реализован при внедрении системы стимулирования учебных заведений, показывающих лучшие результаты в обучении, а с другой стороны, использования механизмов, компенсирующих фактическое неравенство в финансировании школ, находящихся в невыгодном положении.

Здесь важен опыт пилотных проектов в области разработки и реализации стратегических планов экономического развития местных сообществ, например Момбеков айыл окмоту (Джалал-Абадская область Кыргызской Республики), в ходе которого было выявлено, что многие жители данного муниципалитета определяют наиболее важными приоритетами в их жизни работу, достаток в семье и развитие социальной инфраструктуры, в частности сферы образования, что нашло свое отражение в создании и реализации данного стратегического плана (6, 8). Также можно привести в качестве примера разработку и реализацию стратегического плана экономического развития города Кочкор-Ата 2008–2010 гг. (7, 9), где одним из элементов стратегии был выделен сектор «образование», в рамках которого реализуются 3 проекта:

- компьютерный класс и Интернет в школах (оборудование школ компьютерами для развития компьютерной грамотности молодого поколения);
- образовательный фонд (содействие в финансировании обучения и повышении квалификации необходимых специалистов и талантливой молодежи);
- конкурс «Лучший учитель» (признание и оценка лучших учителей для обеспечения более качественной работы).

Таким образом, в качестве основной стратегической задачи политики органов государственной власти и местного самоуправления можно выделить разработку стратегии управления, позволяющую сделать региональную систему образования из «закрытой» в «открытую», что предполагает более широкое привлечение населения, родителей, общественных организаций к решению проблем образовательных учреждений на региональном и местном уровнях.

Литература

1. Закон Кыргызской Республики «Об образовании» от 30.04.2003 №92. Б. 2004.
2. Стратегия Развития Страны (2007–2010). Б., 2007.
3. Запесочный А.С. Образование: философия, культурология, политика. М.: Наука, 2003.
4. Управление современным образованием: социальные и экономические аспекты / под ред. А.Н.Тихонова. М.: Вита-Пресс, 1998.
5. Гершунский Б.С. Философия образования для 21 века. М.: Совершенство, 1998.
6. Стратегический план развития Момбеков айыл окмоту, Проект USAID. Б., 2007.
7. Стратегический план экономического развития города Кочкор-Ата на 2008–2010. Проект USAID. Б., 2008.

ТЕРМИНОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПЕРЕВОДА МЕТАЯЗЫКА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

И.И. Макаревич, Т.И. Макаревич

Академия управления при Президенте Республики Беларусь

Проблема, раскрываемая в рамках статьи, затрагивает ряд серьезных вопросов для современной теории коммуникации, лингвистики, переводоведения, лингводидактики и методики преподавания метаязыка государственного управления на иностранном языке студентам и слушателям Академии управления при Президенте Республики Беларусь. Прежде всего, необходимо ответить на вопросы: Что такое метаязык? Что считать термином и как наиболее адекватно переводить термины? Какие переводческие приемы применяются при переводе терминологии подязыка государственного управления? Каковы прикладные аспекты перевода терминологической лексики.

Термины «метаязык» и «метаязыковая функция» впервые были введены в научный обиход Р.Якобсоном, который изначально связывал их с формированием речевых навыков ребенка [1]. Позже лингвисты сузили понятие метаязыка для обозначения специализированной системы знаков, с помощью которой описывается язык-объект [2, 3, 4]. Метаязык определяется как «язык второго порядка, как особая семиологическая система, употребляемая тогда, когда надо говорить о языке, выступающем в качестве «языка-объекта» [2, с.3]. Метаязык – это «средство научного или метаязыкового общения, в котором язык реализует свою интеллектуально-коммуникативную функцию и выступает как язык второго порядка» [3, с.43]. Наконец, метаязык в современной семасиологии трактуется как «специальный язык семантического описания, искусственный или естественный» [5, с.99].

Освоение языка специальности студентами и слушателями Академии управления сопровождается изменениями не только в лексиконе и тезаурусе языковой личности, но и в его прагматиконе, т.е. на психологическом и коммуникативном уровне. Не всегда в процессе обучения студентов и слушателей уделяется должное внимание грамотному формированию метаречи будущего специалиста в области государственного управления. Метаречь – есть коммуникативное пространство специалиста, та среда его «языкового существования», которая, в отличие от обычной языковой среды естественного языка, имеет более жесткие законы, известные как норма научного стиля – язык науки. В силу названных причин метаречь должна специально формироваться в процессе профессионализации личности. Процесс формирования метаречи при овладении иностранным языком представляет существенную сложность, поскольку требует значительных усилий для должного усвоения терминов и их функционирования.

Терминология выступает как важнейшая составная часть метаязыка, при этом метаязык и терминология не являются тождественными понятиями. Помимо терминов, метаязык включает в себя «своеобразные сочетания слов и их эквивалентов» [2, с.4]. В метаязык входят не только узкоспециальные термины с определенными системными отношениями между ними, но и общенаучная лексика, которая используется при описании различных аспектов научного исследования, а также нейтральные в семантическом отношении пласты лексики.

В современной методике преподавания иностранных языков и лингводидактике лишь недавно стали появляться исследования, представляющие коммуникативно-прагматический подход к языку для специальных целей (В.М. Лейчик, 1986; Л.В. Славгородская, 1985;

В.П. Даниленко, 1996), в которых ставится вопрос о формировании особой коммуникативной компетенции (термин Д. Хаймса), понимаемой как правильность употребления языковых единиц разных уровней в бесконечно разнообразных жизненных ситуациях.

Коммуникативная компетенция усваивается в процессе социологизации личности и реализуется по специфическим правилам в соответствии с коммуникативной задачей и деятельностной ситуацией. Она, таким образом, является частью языковой компетенции, под которой понимают возможность для человека понимать и производить тексты ранее ему не известные, им не производившиеся и им не слышанные. В этом определении акцентируется внимание на продуктивной, творческой стороне языковой способности, что особо значимо в данном контексте, поскольку в процессе обучения студенты постоянно сталкиваются с абсолютно новой информацией, новыми знаками, не заложенными в естественном языке, с новой языковой средой, которая должна стать средой существования для специалиста-профессионала.

Объяснение причин возрастания объемов специальной лексики в нашу эпоху становится убедительным, если подойти к этому факту с точки зрения определения места языка в современном обществе. Ответ на этот вопрос дает теория языков для специальных целей. Эта теория ведет свое начало от идей Пражского лингвистического кружка (Б. Гавранек) о функциональных языках. Она получила широкое распространение с начала 1970-х годов и трактует языки для специальных целей как функциональные разновидности современных развитых национальных языков, как подсистемы этих языков, используемых в специальных сферах общественных отношений, которые противопоставляются неспециальным – бытовой сфере, сфере семейных отношений, отдыха человека и т. д. Перечень специальных сфер деятельности и знания включает в себя науку, экономику, производственную инфраструктуру, управление, политику, здравоохранение, средства массовой информации, оборону и т.д.

Языки для специальных целей (ЯСЦ) представляют собой средство общения в каждой их специальных сфер. Данные языки различаются прежде всего между собой в зависимости от естественного языка, в рамках которого они существуют; в зависимости от сферы, в которой они функционируют; в зависимости от мировоззрения говорящих на данном языке и от теории, концепции, которой описывается определенная область специальных знаний или деятельности.

Собственно лингвистическое изучение языков науки началось с выхода в 1953 г. книги английского ученого Т. Сейвори “Язык науки”. Вслед за вычленением языков науки в составе естественных языков были выделены и другие его функциональные разновидности: язык средств массовой коммуникации (печати, радио, телевидения), язык рекламы, язык техники и др. В начале 70-х годов прошлого столетия в англоязычных странах появился термин *languages for specific purposes (LSP)* (реже – *special languages*) (Sager, Dungworth, MacDonald, 1980). В германоязычных странах еще раньше с конца 20-х годов XX столетия под влиянием публикаций Пражского кружка, но особенно интенсивно с конца 50-х, стали говорить о *Fachsprachen* – предметных или профессиональных языках, которые были выделены наряду с языками науки – *Wissenschaftssprachen* (Drozd, Seibicke, 1973; Hoffmann, 1976; Möln, Pelka, 1984). Во франкоязычных странах в последние десятилетия широко применяется термин *langue de spécialité*, *langues spécialisées* (Lerat, 1995), а также конкретные обозначения типа *le français technique*, *le français économique*. В первой половине 80-х годов XX века понятие языков для специальных целей начинает широко применяться в работах российских лингвистов [6].

Первый симпозиум по предметным языкам был проведен в Маннгейме в 1971 г. С 1979 г. в Вене ежеквартально выходит международный журнал «*Fachsprache*». С 2001 г. в Копенгагене выходит журнал «*LSP and Professional Communication*». Европейские симпозиумы по ЯСЦ проводятся с 1977 г.

В рамках изучения соответствующего естественного (национального) языка, ЯСЦ противопоставляются такой разновидности данного языка, как разговорно-обиходный язык, называемый нередко языком повседневного общения, языком для общих целей (language for general purposes – LGP) и используемый в неспециальных сферах общественных отношений (семья, быт, покупки и т.д.). И Fachsprachen, и язык повседневного общения являются подсистемами одного и того же естественного языка.

Затрагивая переводоведческую проблему адекватности перевода терминов, следует отметить, что достаточно часто термины подъязыка государственного управления принадлежат к безэквивалентным языковым единицам исходного языка, для которых в системе языка перевода нет готовых лексических соответствий. Понятие «безэквивалентность» следует понимать не как «непереводимость», т.е. неспособность языка перевода передать безэквивалентную лексику исходного языка, а как отсутствие в языке перевода соответствующей лексической единицы.

Процесс перевода в чисто лингвистическом смысле – это межъязыковое преобразование, трансформация текста на одном языке в текст на другом языке [7]. Перевести – значит, выразить верно и полно средствами другого языка [8]. Чаще всего в переводческой практике при переводе терминов пользуются следующими приемами: транскрибированием, транслитерацией, калькированием (*administrative unit* – административно-хозяйственная единица, административное подразделение, *bodies of government* – властные структуры) [9]. В случае с безэквивалентными языковыми единицами часто применяют прием описательного перевода. Иногда термин в подъязыке государственного управления является отображением целого понятия, которое включает в себе экономические, политические, исторические, социальные перемены в обществе.

По отношению к контексту можно выделить две группы терминов: термины, функционирующие в составе одной терминосистемы, и функциональные термины, имеющие более двух значений. В первом случае они характеризуются однозначностью, во втором – они могут иметь различное значение в зависимости от контекста. Сложность в адекватности перевода функциональных терминов заключается в том, что термины всегда нужно рассматривать в контексте соответствующего уровня – в смысловом окружении, в котором встречается данное слово. В составе текста выделяются смысловые уровни, логически связанные с терминами. Прежде всего, это фразовый и сверхфразовый контекст (объемом до абзаца) и уровень всего текста, когда анализ значения термина проводится на основе всего текста и фоновых знаний. Такие термины, как правило, содержат в словарной статье соответствующее пояснение на исходном языке (английском) и на языке перевода (русском). Так, в словаре термину **«compliance accountability»** дается описание его значения: *«implies restricted approach to accountability in general not taking into account the new vision of accountability. Traditional accountability mechanisms are based on reductionist logic that is not well suited to the new environment. A systematic approach continuously recognises and adapts to changing standards of performance»*.

Далее словарная статья дает вариант перевода рассматриваемого термина – «соответствие возлагаемой ответственности» и описательный перевод этого понятия на языке перевода – русском: «данный термин подразумевает в общем смысле узкий подход к понятию «ответственность», не принимая во внимание новую концепцию ответственности. Традиционные механизмы ответственности основываются на логике редукционизма, которая не может быть достаточно хорошо применима в новых условиях. Систематический подход непрерывно распознает и адаптируется к изменяющимся стандартам выполнения». Практически каждая словарная статья в терминологическом словаре по государственному управлению представляет собой подобный перевод-комментарий. Возьмем, к приме-

ру, еще один термин: «**seamless economy**» – «*is the economy, where government, nonprofit (or nongovernmental) organizations and businesses interact, and sometimes compete*». – «Единая экономика – это экономика, в которой государственные, некоммерческие (негосударственные) организации и предприятия взаимодействуют, и иногда конкурируют».

Как видим, переводные словари по терминологии государственного управления представляют собой комплексный и многоструктурный продукт, сочетающий в себе переводоведческий, лингвистический, социокультурный и исторический аспекты. Терминологические словари представляют собой особый тип лексикографических описаний, они отличны от энциклопедий в том отношении, что их объекты – компоненты знаковой системы, а не вещи-предметы, и сходны с ними ориентацией на научные знания в субъекте описания. Со словарями литературного языка терминологические словари сходны по принадлежности их объектов знаковой системе и отличаются от них ареальным захватом объектов, так как не включают нетерминов и терминов других отраслей знания [5].

Лексикографический аспект несомненно имеет большое значение в процессе овладения метаязыком государственного управления. Для студентов и слушателей Академии управления при Президенте Республики Беларусь разработан специальный курс для эффективного преподавания метаязыка государственного управления на иностранных языках, ведется активная работа по созданию словаря-справочника по подязыку государственного управления на английском, немецком, французском и испанском языках на кафедре иностранных языков Института государственного управления.

Литература

1. Якобсон Р. Избранные работы / пер. с англ., нем., франц. языков; сост. и общ. ред. В.А. Звегинцева; предисл. Вяч. Вс. Иванова. М.: Прогресс, 1985. 455 с.
2. Ахманова О.С. Словарь лингвистических терминов / О.С. Ахманова. – 2-е изд., стереотип. М.: Едиториал УРСС, 2004. 576 с.
3. Гвишиани Н.Б. К вопросу о метаязыке языкознания // Вопросы языкознания. – 1983. – №2. С. 15–22.
4. Гвишиани Н.Б. Метаязык // Лингвистический энциклопедический словарь. М., 1990.
5. Куликова И.С. Введение в металингвистику: Системный, лексикографический и коммуникативно-прагматический аспекты лингвистической терминологии / И.С. Куликова, Д.В. Салмина. СПб.: Сага, 2002. 351 с.
6. Лейчик В.М. Языки для специальных целей – функциональные разновидности современных национальных языков // Общие и частные проблемы функциональных стилей. М., 1986.
7. Бархударов, Л.С. Язык и перевод: вопросы общей и частной теории перевода. – 2-е изд. М.: Изд-во ЛКИ, 2008. 240 с.
8. Гак В.Г., Григорьев Б.Б. Теория и практика перевода. Французский язык: учебное пособие. – 8-е изд. М.: Изд-во ЛКИ, 2008. 464 с.
9. Базовская О.М., Беляева И.Л. Государственная служба. Государственное управление: англо-русский и русско-английский словарь-справочник: учебное пособие / О.М. Базовская, И.Л. Беляева. М.: Наука, 2005. 278 с.

E-gov
admin
public
facing

Совре
маци
деят
искл
власт
испол

Элек
и оказ
су, го
и зая
техно
госуд
комму
и удо
ции о

Испол
основ
нолог

Вслед
нием
модей
предо

Цели
ности
ка Ка
основ

ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО КАК ЭФФЕКТИВНЫЙ СПОСОБ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

И.И. Макаревич

Академия управления при Президенте Республики Беларусь

E-government as an effective means of achieving transparency in the sphere of public administration as well as increasing the level of public and municipal services provided to the public via information and telecommunication technologies – these are the most urgent tasks facing all levels of state power that are revealed in the article.

Современное постиндустриальное общество стремительно движется к обществу информационному, подвергая компьютеризации как традиционные, так и новые сферы жизнедеятельности человека. Сфера государственного управления не является в данном случае исключением из правил: с началом нового тысячелетия на всех уровнях государственной власти практически всех стран мира все чаще говорят об электронной форме управления, используя термин “электронное правительство”.

Электронное правительство (далее – ЭП) – такой способ предоставления информации и оказания уже сформировавшегося набора государственных услуг гражданам, бизнесу, государственным чиновникам, когда личное взаимодействие между государством и заявителем минимизировано, при этом максимально используются информационные технологии. Под ЭП понимается также новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счёт широкого применения информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов [1].

Используя известное изречение, приведенные дефиниции электронного управления и его основные задачи можно коротко выразить в форме двух принципов: “компьютерные технологии – народу” и “компьютерные технологии – власти”.

Вследствие этого следует отметить, что электронное правительство не является дополнением или аналогом традиционного правительства, а лишь определяет новый способ взаимодействия на основе активного использования ИКТ в целях повышения эффективности предоставления государственных услуг.

Цели формирования электронного правительства на пространстве бывшего СНГ, в частности, в таких государствах, как Российская Федерация, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Республика Кыргызстан, Латвия можно, в общем, свести к следующим трем основным направлениям [2]:

- повышение качества и доступности предоставляемых гражданам и организациям государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с их получением, внедрение единых стандартов обслуживания граждан;

- повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти, расширение возможности доступа к ней и непосредственного участия граждан, организаций и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления;
- повышение качества административно-управленческих процессов, совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за результативностью деятельности органов государственной власти, обеспечение требуемого уровня информационной безопасности электронного правительства при его функционировании.

На постсоветском пространстве значительных успехов в сфере практической реализации проекта “электронное правительство” добилась Латвия. Так, любой житель этого государства, пользуясь лишь средствами Интернета, может оформить социальное пособие, получить нужную справку, ознакомиться с любым законом, а также получить информацию, касающуюся тех вопросов, над которыми в данный момент работает правительство, и документами, находящимися на рассмотрении у президента страны. Примерно так выглядит первый опыт предварения в жизнь идеи электронного управления в государстве.

На территории Республики Беларусь электронное правительство функционирует в рамках одной из ступеней практической реализации проекта “электронное управление”, именуемой “Одно окно”. Принцип “Одного окна” значительно сократил количество инстанций, необходимых для обращения гражданина, упростил порядок оформления документов, выдачи справок и т.д., а также позволил сократить время на оформление необходимых документов. Однако это лишь первый шаг на пути к построению системы электронного управления.

В связи с географическими и административными особенностями, связанными в первую очередь с обширностью территории, в Российской Федерации 16 августа 2007 г. правительством Российской Федерации была утверждена концепция “электронное правительство”. Согласно этой концепции электронное правительство в России создается в два этапа: 2008 г. – разработка и утверждение необходимых документов; 2009–2010 гг. – практическое внедрение системы “электронное правительство”. Так, в частности, 1 января 2009 г. должен был заработать единый портал государственных и муниципальных услуг, благодаря которому граждане России смогли бы в любой момент получить любую интересующую их информацию: от бюджета своего города, района или региона до сметы расходов местного товарищества собственников. Как видим, делается в отношении развития электронного правительства много, однако функционирует данная система не всегда настолько эффективно, насколько хотелось бы.

Причин ее недостаточной эффективности может быть несколько. Одна из них кроется в том, что массовое использование системы ЭП сведет к минимуму общения граждан с чиновниками, поскольку система электронного документооборота позволяет сделать прозрачной деятельность чиновников. Так, всегда можно посмотреть, на какой стадии висит тот или иной документ – напротив того или иного решения, документа в случае его невыполнения мигает красный сигнал, означающий “не выполнено”. Внедрение такой системы, несомненно, не выгодно чиновнику.

По оценкам западных экспертов, при использовании компьютерных технологий раздувшийся до начала мирового финансового кризиса государственный аппарат можно будет сократить до 20 процентов. Как показывает мировая практика применения электронного управления, чиновники будут направлены для выполнения других задач. Денежные

средства, высвободившиеся в результате ликвидации тех, кто, условно говоря, оформлял справки и переносил бумаги, будут направлены на социальные нужды и принесут весомый вклад в построение социально ответственного государства, задачу построения которого преследуют названные нами государства.

Среди причин, неспешного внедрения ЭП в практику государственного управления называется отсутствие законодательной базы. К тому же, как выяснилось, в законодательстве отсутствует понятие “электронный документ”. В данном случае следует призвать законодателей к устранению существующего недочета, тем более, что к настоящему времени накоплен огромный опыт эффективной защиты электронных систем, что долгое время было острой проблемой, поднимаемой не только юристами.

Разрабатываемая система электронного правительства позволит отслеживать в том числе и использование бюджетных средств. Так, к примеру, если проводится конкурс на выдачу лицензии, то вечером в системе ЭП должна появиться информация о том, кто и по какой причине выиграл конкурс и получил лицензию, как проходил конкурс, кто в нем участвовал. Таким образом, электронное правительство – это еще и мощное оружие в борьбе с коррупцией. Если конкурс на выдачу лицензии проводится в сфере государственных закупок, использование современных электронных технологий позволяет к тому же значительно экономить денежные средства.

Приводимые примеры из сферы управления народным хозяйством свидетельствуют в пользу скорейшего внедрения системы электронного управления с целью повышения эффективности разработки и внедрения законов и законодательных актов, ведения документооборота, повышения уровня диалога граждан и власти на всех уровнях государственного управления в условиях современных вызовов.

По всем аспектам жизнедеятельности систем государственного управления электронное правительство в полной мере отвечает требованиям современного общества. Разработанные в странах СНГ эффективные системы ЭП с точки зрения техники и технологий готовы к реализации поставленных перед ними задач. Так, существующие системы “Электронная Россия”, “еБеларусь”, “еКазахстан”, “еКыргызстан”, “eLatvia” и другие способны самым эффективным образом решать проблемы повышения уровня государственных и муниципальных услуг, оказываемых гражданам своих стран, а возможно, и иностранным гражданам, посредством использования самых современных информационно-телекоммуникационных технологий.

Литература

1. Малитиков Е.М. Электронное правительство – цивилизационная неизбежность // Федеральная газета. – 2009. – №1. – С. 4–5.
2. Белый дом и Смольный: подключения электроников // Деловой Петербург. – 16 августа 2007 г. (online) – [дата доступа: 15.05.09].

СИСТЕМА ОБУЧЕНИЯ ДЛЯ ЭФФЕКТИВНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЙ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Н.Б. Досмаганбетова

научный сотрудник Академии государственного управления
при Президенте Республики Казахстан

This article deals with the training system for effective realizations of e-government resolutions.

С переходом к информационному обществу и принятием программ по информатизации Республики Казахстан возникла необходимость включить курс «Электронное правительство» в учебную программу, так как осознание значимости просвещения по вопросам развития «электронного правительства» в Казахстане позволит повысить эффективность распространения решений «электронного правительства».

В Казахстане с 2005 г. начала свою практическую реализацию Государственная программа формирования электронного правительства в Республике Казахстан на 2005–2007 гг. [1]. Однако пока еще рано говорить о сформировавшемся электронном правительстве, хотя создан и успешно действует его портал¹. Несомненно, незавершенность программы и немассовый охват потребителей сказываются на отсутствии определенности восприятия словосочетания «электронное правительство».

Главными приоритетами создания «электронного правительства» определены: обеспечение доступа к Интернет-связи, повышение уровня образования в сфере информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), а также проведение модернизации системы государственного управления. Разработку и внедрение электронного правительства решено проводить параллельно общегосударственной работе по совершенствованию системы государственного управления для поэтапного приспособления нового, электронного способа оказания государственных услуг через упрощение административных процессов.

Электронное правительство Казахстана функционирует по сформированной инфраструктуре, которая включает внутренний и внешний контуры, отраженные в схемах 1, 2 соответственно [2, с. 84–85]:

- внутренний контур, охватывающий взаимоотношения типа «правительство – правительство» и включающий информационные системы, обслуживающие межведомственные административные процедуры. К нему относятся проекты, реализуемые в рамках данной Программы: «Единая система электронного документооборота государственных органов» (ЕСДЭО), «Инtranет-портал», «Единая транспортная среда государственных органов» (ЕТС), «Правительственный шлюз», «Государственные базы данных «Физические лица» (ГБД ФЛ), «Юридические лица» (ЮЛ), «Регистр недвижимости» (РН) и информационная система «Адресный регистр» (АР), «Удостоверяющий центр государственных органов» (УЦ) и «Центр компетенции»;

¹ www.e.gov.kz

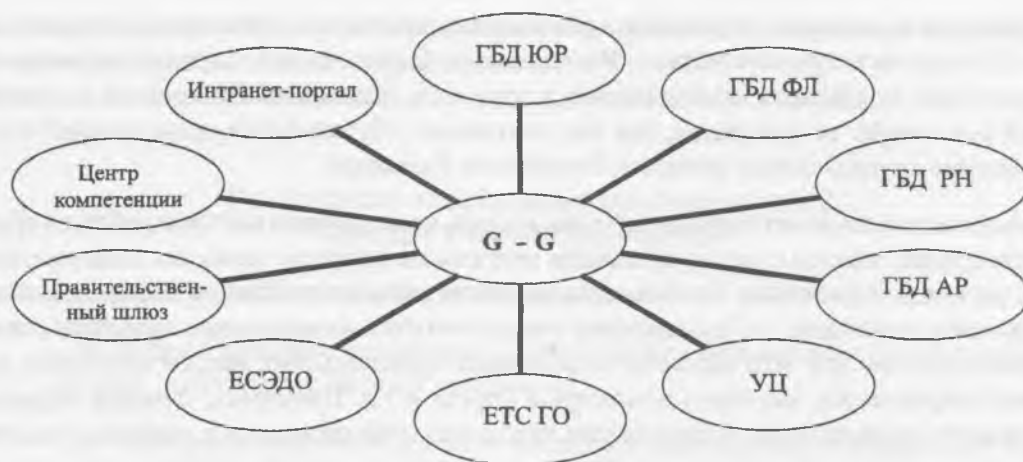


Схема 1. Внутренний контур «правительство – правительство».

- внешний контур, охватывающий взаимоотношения типа «правительство – граждане» и «правительство – организации» и обеспечивающий взаимодействие государства с гражданами и организациями. К нему относятся проекты, реализуемые в рамках данной Программы веб-портал «электронного правительства», «Платежный шлюз» и «Национальный удостоверяющий центр» (НУЦ).

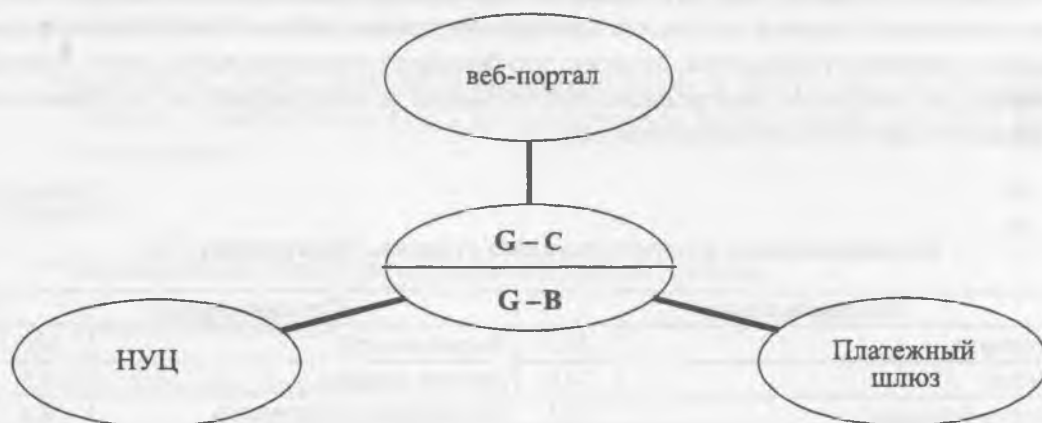


Схема 2. Внешний контур «правительство – граждане» и «правительство – организации».

В то же время процесс реализации Программы сопряжен рядом обстоятельств, в том числе и наличием ряда нереализованных проектов, что делает его комплексное внедрение проблематичным.

Исходя из поставленных целей и приоритетов данной Программы следует, что была и сегодня есть необходимость проведения агитационно-разъяснительных и обучающих мероприятий по раскрытию сущности словосочетания «электронное правительство», его перспектив и выявлению актуальных проблем, препятствующих эффективному развитию задач данной Программы. К тому же очевидно, что продвижение электронного правительства является одним из приоритетных направлений развития общества, которое касается каждого гражданина Казахстана, независимо от рода его деятельности, образования, возраста.

В этой связи в Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан с 2005 г. в рамках программ семинаров повышения квалификации и переподготовки государственных служащих, учебных дисциплин магистрантов институтов госу-

дарственного и местного управления, дипломатии, правосудия проводились занятия по теме «Электронное правительство в Казахстане» в форме лекций и тренингов, вопросы которых были посвящены ознакомлению и изучению положений Программы и практической реализации ее инициатив, так как контингент обучающихся представляют государственные служащие всех регионов Республики Казахстан.

На практических занятиях (тренингах) проводились исследования методом работы в группах, дискуссии, опросы с целью выявления актуальных вопросов процесса информатизации в регионах Казахстана, включающие изучение мнения граждан, в частности, государственных служащих, об ассоциациях словосочетания «электронное правительство»; понимают ли они, для чего создается электронное правительство; каковы источники получения информации; как часто используют портал и т.д. Поскольку, главным образом, электронное правительство предполагает положительные ожидания в процессе получения услуг: комфорта, увеличение скорости и прозрачность, снижение затрат и т.д.

За период с 2005 г. проведено порядка 350–400 часов практических занятий, при этом общее количество участников составило около 15000 слушателей.

По итогам исследований, проведенных на практических занятиях (тренингах), с момента внедрения Программы получены следующие результаты.

При обсуждении вопроса, для чего создается электронное правительство, мнения участников в основном сходятся на том, что электронное правительство – это положительное введение в политику государства. Заметим, что большое понимание выгод, иначе говоря, преимущества внедрения электронного правительства демонстрируют те, кто ранее информирован о предмете исследования (табл. 1).

Таблица 1

Положительные и отрицательные стороны Программы (%)

Положительные		Отрицательные	
Доступность	36,5	Формальность	12,5
Удобство	34,6	Лишние затраты	9,3
Скорость, быстрота	30,1	Электронная зависимость	8,9
Легкость в получении информации	24,2	Нет человеческого контакта	8,7
Новые технологии	23,9	Ограждение от народа	7,7
Связь с народом	21,4	Сбор ненужной информации	5,3
Открытость	21,2	Нежизнеспособность	5,0
Интерактив (обратная связь)	20,5	Власть технократов	3,3
Актуальность информации	19,6	Неактуальная информация	2,3
Сокращение затрат	18,5	Другие отрицательные стороны	1,9
Участие граждан в принятии решений	16,5		
Гласность	13,0		
Открытый диалог	10,8		
Независимость	9,3		
Приближение чиновника к человеку	7,9		
Справедливость	7,8		
Путеводитель	7,8		
Компьютерный бум	7,8		
Равенство прав граждан	6,2		
Другие положительные стороны	1,0		

Анализируя мнения участников по вопросу «Что означает электронное правительство?», обозначены следующие блоки ассоциации:

Что означает электронное правительство? (мнение участников опроса)

Удаление преград / Упрощение, доступность

- Это лучший контакт с населением. В электронном формате я могу задать любой вопрос депутату или любому чиновнику;
- Это чиновники, имеющие доступ к новейшим технологиям, компьютерам, которые честно, открыто ведут диалог с гражданами;
- Это прямая связь с государственными органами любого уровня;
- Это легкость получения своевременной информации, Гласность, Доступность, Прозрачность, Справедливость.

Независимость

- независимость от бюрократов;
- «вот сейчас, когда я прихожу в налоговые органы у них то обед, то компьютер ломается, то еще что-нибудь, а при электронном правительстве я не буду зависеть от них».

Скорость

- Сокращение времени при решении вопросов и проблем;
- Сокращение времени;
- Это услуга без очереди.

Расширение возможностей и связей

- Общение на международном уровне;
- Выход на новый уровень;
- В курсе всех событий;
- Я хотел бы сам продвигать свои идеи, забросив информацию на сайт всех заинтересованных органов, не теряя времени на хождение по кабинетам.

Равенство

- Отсутствие VIP-ов;
- Справедливость ко всем и во всем.

Наиболее часто упоминаемые ассоциации, связанные с данной Программой у граждан:

- преодоление различных преград в получении информации;
- повышение открытости, прозрачности и доступности госорганов для населения;
- усиление связи чиновников и граждан;
- снижение уровня бюрократизма и волокиты;
- открытый диалог граждан с властью и др.

По результатам работы в группах выявлено также, что многих потребителей различных услуг, в том числе и государственных, затрудняет их зависимость от следующих факторов:

- грамотности, квалификации, порядочности и заинтересованности чиновника;
- графика работы государственного органа, учреждения;
- дальности расстояния государственного органа, учреждения, предоставляющего услугу;
- наличия бланков и др.

Наиболее серьезным административным барьером, отмеченным участниками, по результатам различных исследований является длительность ожидания получения услуги. В рамках занятий, работая в группах, участники также отметили, что электронное правительство позволяет сократить время при:

- получении услуги;
- получении ответов на поставленные вопросы и др.

Электронное правительство, по мнению участников, значительно расширяет возможности любого человека:

- пользоваться огромной базой данных (информационной, законодательной и т.д.);
- помогает продвигать различные инновационные идеи без волокиты;
- активно принимать участие в принятии решений;
- высказывать свое мнение и др.

Государственным служащим позволяет решать различные межведомственные вопросы в кратчайшие сроки и легко, упрощает документооборот.

Таким образом, электронное правительство воспринимается в основном положительно, и его связывают с надеждой улучшить взаимодействие государственных органов и населения, снизить административные барьеры.

Слабые стороны взаимодействия по формату «GtoC» – несоответствие его потребностям населения, недоверие населения и перенос негативного опыта взаимодействия с государственными органами на электронное правительство.

Если говорить о сегменте и характере потребителей услуг электронного правительства, то больше всего о Программе осведомлены граждане, имеющие доступ к сети Интернет. Это 14% тех, кто имеет круглосуточный доступ к сети Интернет и 6% кто имеет ограниченный доступ. Знают немного о Программе – 38% из обеих групп, а также 14,1 и 23%, соответственно, что-то слышали, но не помнят. Те, кто не имеет доступа к Интернет или не желают его иметь, составляют 65–75%. Эти люди ничего не знают о Программе или затрудняются ответить что-либо по этому поводу (диаграмма).

Осведомленность о Программе по типу доступа к сети Интернет (%)



Поскольку электронное правительство – это конгломерат электронных услуг (информационных, регистрационных, коммерческих и т.д.), предоставляемых различными государственными органами власти, то нами проанализирована их работа в комплексе. Потребителями услуг электронного правительства являются граждане Казахстана. Государственные органы, предоставляющие электронные услуги, не имеют конкурентов, поэтому основные внешние угрозы связаны не с конкурентной средой, а с особенностями потребителей и инфраструктуры.

Вопросы улучшения инфраструктуры, повышения доступа населения к Интернету, обучения граждан компьютерной грамотности, повышения готовности государственных органов к оказанию услуг через электронное правительство, в том числе, технических, квалификационных и управленческих отражены в других программах¹.

Поэтому, чтобы оценить внутренние и внешние факторы развития организации, сильные и слабые их стороны, мы провели SWOT-анализ² (схемы 3 и 4).

Схема 3. Компоненты SWOT-анализа

Сильные стороны (Strengths)	Слабые стороны (Weaknesses)
Возможности (Opportunities)	Угрозы (Threats)

¹ Например, «Программы снижения информационного неравенства в Республике Казахстан на 2007–2009 годы». Постановление Правительства Республики Казахстан от 13 октября 2006 г. №995.

² Впервые данная схема предложена Альбертом Хамфри, Стендфордский университет (1960 г.)

**Схема 4. SWOT-анализ электронного правительства в Казахстане
(по мнению участников)**

Сильные стороны ▪ политическая воля (установлена приоритетность развития ИКТ в социально-экономическом развитии страны); ▪ приверженность руководства госорганов внедрить «электронное правительство»; ▪ мотивированность части госслужащих; ▪ быстрая обучаемость госслужащих; ▪ может включать все компоненты развития ИКТ; ▪ приводит к улучшению использования инфраструктуры совместного пользования; ▪ соблюдение стандартов, содействие обмену данными и интеграция; ▪ облегчение расширения пилотных проектов; ▪ проекты могут быть приведены в соответствие с общей стратегией развития государства; ▪ действует государственный уполномоченный орган¹, который оперативно рассматривает вопросы дальнейшего развития ИКТ; ▪ государственные органы имеют довольно высокую оснащенность компьютерами и локальными компьютерными сетями. ▪ все государственные органы имеют свои веб-сайты.	Слабые стороны ▪ неготовность госорганов: слабая техническая оснащенность; неприспособленность услуг к электронному формату; отсутствие единой архитектуры; разрозненность баз данных; ▪ слабость части персонала: низкая компьютерная грамотность; некомпетентность; незаинтересованность; противодействие использованию электронных услуг; ▪ сайты госорганов не соответствуют нуждам потребителей; ▪ неинформирование о возможностях получения электронных услуг; ▪ неправильное информирование о портале www.e.gov.kz; ▪ низкая компьютерная грамотность населения; ▪ низкая доступность Интернета, телефонных линий, компьютеров; ▪ высокие тарифы на Интернет; ▪ слабая инфраструктура в регионах (телефонных линий, компьютеров); ▪ отсутствие квалифицированного персонала, особенно в регионах.
Возможности ▪ отсутствие конкурентов; ▪ достаточное финансирование; ▪ наличие похожих электронных услуг в частном секторе (банковские услуги, электронные магазины); ▪ наличие электронного доступа в публичных местах (школах, библиотеках); ▪ повышение доступа к Интернет через повышение числа провайдеров; ▪ распространенность сотовой связи, радио- и спутниково-модемной связи; ▪ рост Интернет-пользователей; ▪ рост интереса к электронным услугам среди населения	Угрозы ▪ неосведомленность населения об услугах; ▪ неопределенность и несформированность имиджа и бренда электронного правительства; ▪ проецирование отрицательного отношения к власти на электронное правительство; ▪ отсутствие заинтересованности и обязательств со стороны министерств и ведомств может воспрепятствовать существенным изменениям; ▪ ограничиваются местные инициативы и инновационный потенциал; ▪ проект становится сложным и возрастает вероятность провала при реализации

На основании анализа видно, что система обучения и изучения данной проблемы методом работы в группах (дискуссий), опроса позволяет выявить основные, наиболее актуальные проблемы, существующие в казахстанском обществе, что способствует эффективной реа-

¹ Агентство Республики Казахстан по информатизации и связи

лизации решений электронного правительства и внутренней продуктивности. Подобный методический подход может распространяться на все уровни обучения независимо от категории обучаемых.

Таким образом, проанализировав проблемы реализации электронного правительства, следует отметить, что их общие тенденции укладываются в общеказахстанскую схему осознания необходимости проведения систематического процесса обучения, проведения разъяснительно-агитационных мероприятий.

Литература

1. Государственная программа формирования электронного правительства в Республике Казахстан на 2005–2007 гг. Указ Президента Республики Казахстан от 10 ноября 2004 г. №1471.
2. Кудайкулова Х.Ш., Досмаганбетова Н.Б. Электронное правительство в Республике Казахстан: учеб.-метод. пособие. Астана: Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан, 2008. С.84–85.

СКРЫТЫЕ УГРОЗЫ ТОРГОВОГО БАЛАНСА

Турдалиева А.

ассистент кафедры «Экономика»,
докторант КТУ «Манас»

This article discusses the trade balance of Kyrgyz Republic, and describes the overall trends and challenges in the field of foreign economic relations. The objective is to identify the most pressing problems in foreign trade that are reflected in the trade balance.

В формировании торгового баланса показатели внешней торговли определяют открытость экономики и вовлеченность страны в международные экономические процессы.

В экономике переходного периода состояние торгового баланса крайне важно, так как активный баланс стимулирует экономический рост через развитие экспортных отраслей, обеспечивая тем самым доходами в виде иностранной валюты для пополнения резервов и достаточно-го уровня обслуживания платежей по государственному долгу. Пассивный баланс, уменьшая экспортные поступления, требует финансирования отрицательного платежного баланса, который нередко сопровождается бюджетным дефицитом. Несмотря на то, что торговый баланс в основном определяется внешнеторговой политикой государства, на его состояние влияют динамика развития мировой конъюнктуры, валютный курс и развитость экономики.

С ростом открытости экономики Кыргызстана увеличивающийся внешнеторговый оборот (с 377,4 млн. долл. США в 1991 г. до 100 443,8 млн. долл. США в 2006 г.), как показывает практика, не способствует стабилизации экономики.

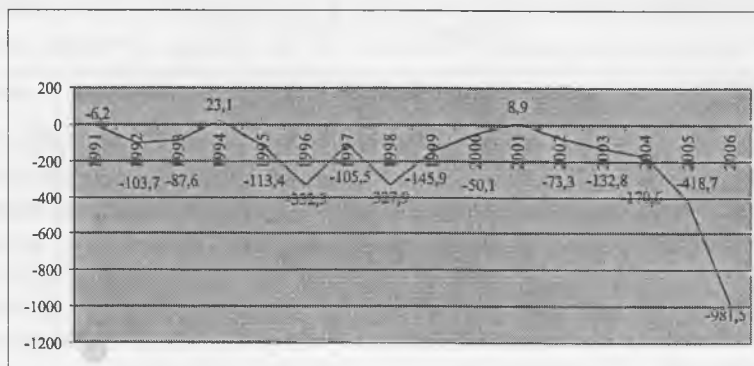


Рис. 1. Торговый баланс Кыргызской Республики за 1991–2006 гг.

Это связано с тем, что начиная с 1991 г. более чем 16 лет сохраняется тенденция превышения объема импорта над экспортом (рис. 1). Только в 1994 и 2001 г. было достигнуто положительное сальдо торгового баланса, которое объясняется значительным уменьшением импорта.

Учитывая большую долю импорта во внешнеторговом обороте, можно полагать о существовании недостаточного объема производимых товаров, который не может полностью удовлетворить внутренний спрос.



Рис. 2. Структура импорта на 2006 г.

На диаграмме (рис. 2) видно что, большую часть импорта занимает минеральное топливо, смазочные масла, которые республика вынуждена импортировать, их доля увеличилась с 25,90 % в 2002 г. до 29,22 % в 2006 г. Наблюдается увеличение объема пищевых продуктов (мясо и мясопродукты, рыба, овощи и фрукты, сахар-сырец, сахар, кондитерские изделия из сахара, чай, пиво, сигареты и т.д.) с 20,90% в 2002 г. до 23,74% в 2006 г. Наибольшую

долю в импорте занимает пшеница и пшеничная мука, по сравнению с 2002 г. (157 745,9 и 16 585,6 т соответственно) в 2006 г. (223 140,6 и 48 051,0 т соответственно) объем импорта вырос на 20,31 и 65,48% соответственно. После пшеницы и муки наибольшую долю имеют промышленные товары (кафель, чугун и сталь, энергогенераторные машины, уборочно-молотильные комбайны, станки, вязальные машины, насосы, легковые автомобили, детали и принадлежности автомобилей и т.д.) – 13,78% в 2006 г.



Рис. 3. Структура экспорта на 2006 г.

На диаграмме (рис. 3) видно, что большую часть экспорта составляет сырье (овощи и фрукты, шкуры, шерсть, хлопковое волокно, ткани, металлы и т.д.) и наименьшую – продукция обрабатывающих отраслей (строительные материалы, электроэнергия, минеральные воды, напитки и т.д.).

Таким образом, в импорте страны преобладает продукция обрабатывающих, а в экспорте продукция ресурсодобывающих отраслей, что в свою очередь свидетельствует о значительной сырьевой концентрации импорта и сырьевой направленности экспорта. Согласно теории экспорт первичных товаров в долгосрочном периоде оказывает обратный эффект на экономический рост. Негативное влияние на экономический рост может быть осуществлено через два канала. По гипотезе Сингера-Пребиша, низкая эластичность доходов спроса на первичные товары и постоянное снижение их доли в мировом торговом балансе, и второй возможный канал негативного влияния – уровень нестабильности рынков первичных товаров, что приводит к ощутимым перепадам в доходах, получаемых от экспорта [1]. Таким образом, сырьевой экспорт чувствителен к конъюнктурным колебаниям, и чем дольше будет сохраняться ресурсная ориентированность экспорта, тем глубже будет происходить структурная деформация производства внутри страны в сторону развития ресурсных отраслей. А увеличение импорта способствует вытеснению отечественных

производителей с внутреннего рынка и ухудшению его технологического уровня, тем самым снижает его конкурентоспособность на внутреннем и внешнем рынках.

Географическая концентрация структуры импорта и экспорта показывает, что большая часть экспорта и импорта приходится на страны СНГ и вместе с этим отсутствует постоянный торговый партнер. Как показано на рис.4, концентрация экспорта варьируется в пределах 57,3 и 60,0% всего экспорта, а импорт в пределах 60,6 и 65,3% всего импорта.

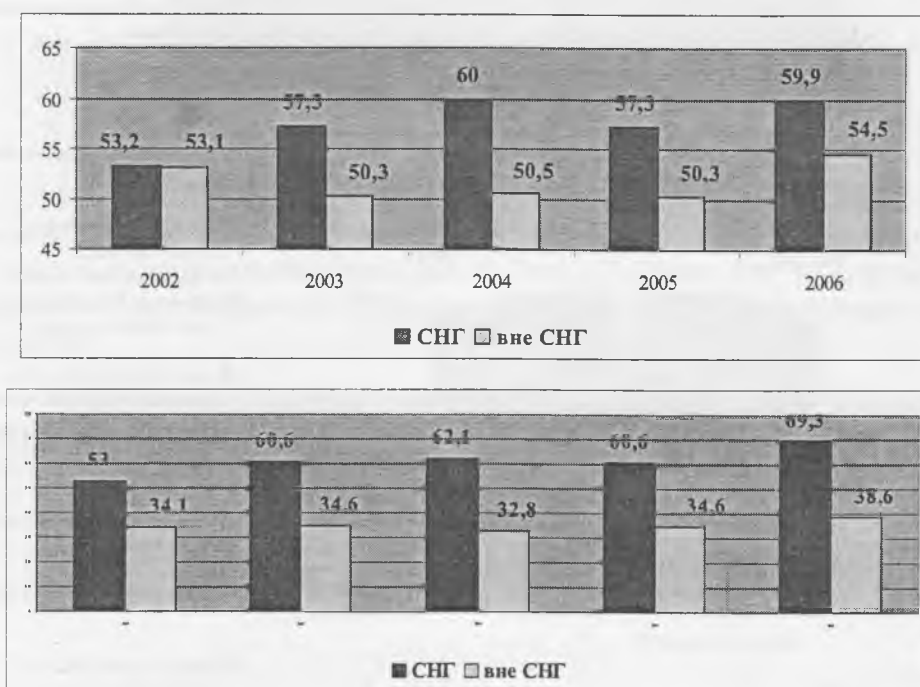


Рис. 4. Географическая концентрация экспорта и импорта (в %).

Таким образом, находясь в критической зависимости от внешней торговли, Кыргызстан отличается нестабильной и уязвимой отраслевой, географической, структурой экспорта и импорта. Изменение в структуре экспорта подтверждает то обстоятельство, что в мировой экономике за Кыргызстаном закрепляется место поставщика сырья.

Кроме этого, отраслевая и географическая концентрация экспорта и импорта способствует внешним шокам легко передаваться в экономику. Иностранные инвестиции как внешне-торговые потоки также могут транслировать экономические шоки. Причем дестабилизирующую роль может играть как существенный приток капитала, так и резкое сокращение поступления инвестиций.

Таким образом, наличие значительного пассивного торгового баланса является основной статьей задающей отрицательный баланс всего счета текущих операций. При сохранении такой ситуации и незначительном положительном балансе счета движения капиталов требуется дополнительное внешнее финансирование, которое увеличивает долговые обязательства страны. Тем не менее в результате притока долгосрочного капитала существует опасность сохранения дефицита счета текущих операций, если финансирование происходит за счет кредитов МВФ, то свобода действий правительства страны может быть ограничена необходимостью выполнять предписания Фонда, обуславливающие получение кредита [2].

Помимо этого, внешняя торговля не решает бюджетные проблемы. Поэтому текущее состояние платежного баланса влияет на общую экономическую ситуацию и на бюджетную систему. При этом решающее значение для состояния платежного баланса имеет торговый баланс. Таможенные пошлины, в статье налоговых поступлений в доходной части бюджета, составляют незначительную долю. Как показано на рис. 5, доля таможенных пошлин увеличилась с 7,46% в 2002 г. до 14,03% в 2006 г. Но, несмотря на это увеличение, участие внешнеторговой деятельности в формировании доходной части бюджета остается незначительным. Доходы бюджета не могут полностью покрыть расходы и в государственном бюджете образовывается дефицит, значительная часть которого финансируется за счет внешних заимствований и осуществляются выплаты по внешнему долгу.



Рис. 5. Таможенные поступления в бюджет (в % к налоговым поступлениям).

Одной из причин, сдерживающих развитие торговли и экспортной деятельности, является неэффективная торговая политика. Как показывает практика, текущие меры государства по регулированию внешней торговли долгие годы остаются неэффективными.

После вступления в ВТО КР ежегодно пересматривает и утверждает таможенный тариф на ввозимые товары, согласно принятым обязательствам перед ВТО, но эти изменения происходят не в пользу нашей страны. Например, согласно действующему таможенному тарифу нулевые ставки таможенных пошлин в Кыргызстане составляют 46,6% всей товарной номенклатуры, но показатель имеет тенденцию роста. В то же время сохраняются высокие импортные таможенные пошлины в КНР на ввоз кыргызстанской готовой продукции (лампы накаливания 12%, сухофрукты до 25%, цемент 8%, ткани 10%, швейные изделия от 14 до 35%). Это достаточно тяжелое бремя для кыргызстанских производителей-экспортеров. В рамках ВТО на уровне внешней политики между Кыргызстаном и Китаем условия наиболее преференциального режима в торговых отношениях не достигнуты [3].

Кыргызстан также не имеет право вести протекционистскую политику даже в интересах отечественных экспортеров, не говоря об импортозамещающих отраслях.

Таким образом, на протяжении длительного периода отрицательное торговое сальдо формировалось в силу таких факторов, как отсутствие в экономике эффективных структур в экспортных отраслях и низкой конкурентоспособности, большая потребность в энергоресурсах и поставках оборудования, сырья; отсутствие средств для обновления материально-технической базы, которые обусловили деформацию структуры экспорта на сырьевую направленность, тем самым экономическая динамика стала определяться поведением мировых цен на сырьевые товары и металлы, а также притоком иностранных инвести-

ций. В силу преобладания в экспорте сырья и продукции низкой степени переработки страна становится зависимой, что может повлиять на ее экономическую безопасность. Вступление Кыргызстана в ВТО привело к изменениям во внешней торговой политике, в результате чего производителям сложно конкурировать на мировом рынке. Отечественные производители не выпускают товары, которые могут конкурировать на внутреннем и внешнем рынках, в силу некоторых факторов, за последние годы не появились новые конкурентоспособные товары. Кроме того, государство не предпринимает необходимые меры и не использует инструменты таможенной политики, пуская сложившуюся ситуацию на самотек. Это все отражается в торговом балансе, который определяет нестабильность всей экономики.

Для преодоления пассивного торгового баланса необходимо:

- разработать эффективные механизмы регулирования внешней торговли и использовать механизмы таможенного регулирования (пошлины, реэкспорт и т.д.), усиление антидемпинговых мер для защиты рынка и отечественных производителей;
- проведение маркетинговых исследований внешних рынков, исследовать внутренний рынок и выявить особенности, которые могли бы быть учтены при проведении мер по повышению конкурентоспособности экономики, создание марки отечественной продукции на внешнем рынке;
- путем государственного и негосударственного финансирования улучшение технологического уровня, использование лизинга и изменение структуры экспорта в сторону преобладания продукции перерабатывающих отраслей;
- в ближайшей перспективе сформировать институциональную среду, включающую различные институты, такие как инвестиционные фонды, центры аналитических исследований и передовых технологий, посредством которых будет оказываться информационная, финансовая и прочая поддержка производителей, что улучшит взаимодействие экспортноориентированных отраслей с остальными секторами экономики. И таким образом внешнеторговая деятельность страны станет эффективным инструментом в достижении экономической стабильности и роста.

Литература

1. О. Селчук Эмсен. Парадокс либерализации в экономике Средней Азии: неизбежность интеграции как одна из альтернатив // Реформа, 3 (35), июль-сентябрь 2007.
2. Суэтин А.А. Международные валютно-финансовые отношения: учебник. – 3-е изд., испр. и доп. М.: КНОРУС, 2006.
3. Керимкулова М.К. Проблемы и перспективы развития внешнеторговой политики Кыргызстана в современных условиях: Автореф. дис. на соиск. уч. степ. канд. экон. наук. Бишкек 2007.
4. Публикация НСК КР «Внешняя торговля Кыргызской Республики 2002–2006 гг.». Бишкек, 2007.
5. İnsal, Erdal M. Makroekonomi. 4. baskı. – Ankara : Emaj Yayınları, 2001.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ УПРАВЛЕНИЯ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫМ ПРОЦЕССОМ В ЭКОНОМИЧЕСКОМ ВУЗЕ

К.Р. Шекеев

Кыргызский экономический университет

К.Р. ШЕКЕЕВ

In clause «Information technologies of management in economic high school» are described by educational process of the tendency of use of information technologies in management of high school, the purposes and problems IT-managements are opened.

Информация сегодня стала главным ресурсом постиндустриального общества, определяющим эффективность его развития. Высшая школа определяет использование возможностей ИТ-технологий как инструмент, обеспечивающий повышение качества всех процессов вуза и результатов его деятельности. Актуальной является задача перехода от традиционных (на бумажном носителе) методов сбора информации к мониторингу, предполагающему постоянный контроль состояния всех процессов вуза на основе достоверной, оперативной и объективной информации, применяя современные информационные технологии. Сложно представить качественное управление такой структурой как университет без использования информационно-сетевого комплекса вуза [1].

В настоящее время во многих учебных заведениях частично решены задачи достижения определенного уровня аппаратного и программного обеспечения, но главная задача руководителя учебного заведения – обеспечить эффективность данных средств для управления образовательным процессом остается актуальной.

Отличительной особенностью современной системы образования является резкое возрастание прямых и обратных связей по всей вертикали управления. Традиционные способы работы с информацией практически изжили себя, а альтернативы использованию компьютерных технологий управленческого назначения, по нашему мнению, нет. Поэтому приоритетной задачей высшей школы является внедрение информационных технологий не только в образовательный процесс, но и систему управления учебным заведением в целом.

На основе термина «педагогическое управление» вводится новый термин «ИТ-управление», рассмотрим его объект, цели, задачи и функции.

ИТ-управление – это комплекс принципов, методов, организационных форм и технологических приемов управления учебно-воспитательным процессом.

Объектом ИТ-управления учебным заведением является учебно-воспитательный процесс. Цели ИТ-управления выражаются в следующем:

- эффективное и планомерное использование материальных и нематериальных ресурсов учебного заведения (в т.ч. преподавателей) и обучаемых;
- определение соответствия деятельности руководителей ОУ социально-экономическому и духовному развитию общества;
- высокая степень автоматизации учебного процесса, всесторонняя информационная поддержка деятельности учебного заведения;

- подготовка ИТ-компетентных руководителей образования и преподавателей;
- обучение, воспитание и развитие обучаемых как свободной, ответственной и творческой личности;
- формирование у специалистов готовности к труду, активной жизненной позиции и научного мировоззрения;
- прививание обучаемым высокого уровня информационной культуры.

Для достижения этих целей ИТ-управление должно решать такие задачи:

- создать структуру необходимой информации, ее источников и результатов с позиции оптимальности, необходимости и достаточности;
- благодаря информатизации выработать количественные характеристики требуемых результатов работы, конкретизировав сроки достижения и затраты времени и ресурсов;
- определить методику непрерывного обновления основных показателей образовательного процесса, установить сроки и ответственных исполнителей;
- обеспечить высокую доступность и открытость оперативных показателей учебного процесса (посещаемость, успеваемость и др.);
- проводить анализ качества учебно-воспитательного процесса на основе интегративных показателей;
- повышать квалификацию исполнителей, оставляя за ними право на инициативу и творческую работу;
- предусмотреть правила учета и контроля деятельности субъектов учебного процесса;
- использовать специальные методы оптимизации и регуляционные механизмы управления учебным процессом.

В качестве метода научного исследования процесса ИТ-управления выбрано построение модели. Были исследованы матричная модель, сервисно-ориентированная пирамида и др. [2]. В результате моделирования педагогический процесс представляется как система, поддающаяся оценке с помощью качественных и количественных показателей.

Реализация модели образовательного процесса позволит разработать комплексную интегрированную систему управления (ИСУ) вузом [3]. Применение ИСУ позволит решить следующие задачи:

- автоматизация процессов управления учебным процессом (формирование расписания, распределение нагрузки и занятости аудиторий, формирование учебных планов);
- поддержка электронной формы документооборота, доступность всех нормативных документов;
- доступность и открытость результатов учебного процесса (электронные журналы и рейтинги учащихся и учителей);

- мониторинг качества образования (анализ и формирование отчетов по результатам обучения);
- хранение личных дел учащихся и учителей в электронном виде;
- наличие достаточного объема цифровых образовательных ресурсов;
- обеспечение коммуникации всех участников образовательного процесса, доступность всех информационных ресурсов внутри учебного заведения.

Развитие рыночных отношений в сфере высшего образования неизбежно ведет к возникновению конкуренции между вузами на рынке образовательных услуг. Качество образования является важной характеристикой, определяющей конкурентоспособность учебных заведений. При этом задача повышения качества образования тесно связана с задачей эффективного управления образовательным процессом и ресурсами вуза. Решение этих задач сегодня не представляется возможным без использования комплексной информационной системы управления вузом.

Разработка множественных разрозненных многоплатформенных приложений, автоматизирующих отдельные стороны деятельности учебного заведения, не приближает к принципиальному решению задачи управления вузом. Достижение этой цели невозможно без реализации системного подхода в организации и управлении деятельностью вуза.

Функциональный подход, преобладающий в большинстве вузов, предполагает, что учебное заведение – это механизм, который обладает набором функций, распределенных среди подразделений вуза. Выполняя свои узкоспециальные задачи, сотрудники подразделений перестают видеть конечные результаты труда вуза в целом и осознавать свое место в общей цепочке. Такая система заставляет сотрудников хорошо исполнять функции, но не ориентирует на достижение результата. Функциональный подход приводит к изолированности функциональных подразделений, возникновению своего рода «конкуренции» между ними и неэффективности информационной поддержки, обусловленной «лоскутной» автоматизацией.

Системный подход рассматривает всю деятельность вуза как последовательность взаимосвязанных процессов, которые проходят через все подразделения, задействуют все службы и ориентированны на реализацию стратегических целей, которые вуз ставит перед собой. Управляя процессами, вуз добивается максимально эффективного использования всех имеющихся в его распоряжении ресурсов. Системный подход является основой построения всех корпоративных ИС. Именно реализация системного подхода является необходимым условием успешной реализации в ИС современных управленческих методик.

В настоящее время в информационно-сетевом комплексе Кыргызского экономического университета в области образовательной деятельности представлены следующие базы данных.

База данных «Абитуриент»

Эффективная организация приема абитуриентов – исключительно важная и ответственная задача для любого университета. Она невозможна без использования средств информационных технологий. В большинстве вузов используются развитые средства для автоматизации информационного обеспечения приемной кампании. В КЭУ на протяжении ряда лет активно используется автоматизированная система управления – база данных

«Абитуриент», разработанная специалистами университета. Система реализована на базе СУБД Foxpro.

БД «Абитуриент» предназначена для обеспечения бесперебойной работы приемной комиссии, позволяет формировать базы данных и все формы документации (списки, приказы, отчеты и т.д.). В комплексе с подсистемой проверки знаний обрабатывает результаты тестирования, осуществляет автоматизированное зачисление. Эта база данных активно используется руководством в стратегическом планировании учебного процесса, позволяет внести коррективы в организацию приемной кампании, профориентационную и рекламную работу и т.д.

Следует учитывать, что особенностью приемной кампании является то, что на грантовые места зачисляются абитуриентов по результатам общереспубликанского тестирования. В таких условиях отбора абитуриентов и их зачисления резко повысилась потребность абитуриентов и их родителей в достоверной, как можно более полной и, что важно, оперативной информации, позволяющей сделать правильный выбор, реально оценить шансы на поступление, как на этапе подачи документов, так и в ходе и по окончании вступительных испытаний. В КЭУ для учета поступающих на грантовые места работает база данных «Учет гранта». Система реализована на базе Delphi.

Эта база данных позволяет вовремя выводить списки по баллам и по категориям каждой специальности на любой момент времени.

Полученный опыт работы этих баз данных показывает, что максимальное удовлетворение объективно существующей потребности пользователей (абитуриентов, их родителей) в оперативном получении необходимой информации становится важным требованием при реализации компонентов единого информационного пространства университета, ориентированного на решение задачи формирования его будущего контингента.

База данных «Деканат»

Автоматизация системы управления учебным процессом

В университете ведется большая работа по созданию систем, позволяющих автоматизировать работу различных служб вуза. Все работы ведутся в рамках единой интегрированной автоматизированной информационной системы с использованием современных информационных технологий. На текущий момент все системы, которые отвечают за накопление данных, успешно эксплуатируются.

Для ведения контингента преподавателей и сотрудников, формирования приказов по личному составу в управлении организационно-кадровой и правовой работы используется АРМ «КАДРЫ».

- «КАДРЫ-студенты» – обеспечивает автоматизацию деятельности сотрудников учебно-методического управления по учету личных сведений студентов, движению студенческого состава, учету отпусков, взысканий и поощрений, сведений о распределении и перераспределении, формированию приказов по действиям со студентами и др.
- «Деканат» – предназначен для комплексной автоматизации планирования и учета учебного процесса в деканатах и учебно-методическом управлении вуза. Система

предусматривает ведение всех необходимых данных по учебным планам, комплексным планам-графикам, индивидуальным планам, составлением нагрузки кафедр. Информация об успеваемости и пройденных студентами дисциплинах за все время обучения, а также ведение учета успеваемости и посещаемости, позволяет строить всевозможные отчеты и получать статистические оценки эффективности тех или иных мероприятий.

- «Контракт» – обеспечивает автоматизацию деятельности сотрудников планово-финансового отдела и отдела бухгалтерского учета по начислению и оплате за обучение студентов, предоставлению скидок, формированию различных сведений, отчетов и представлений, информирование о состоянии лицевых счетов студентов (т.е. начислении, долгах и переплате) и т.д.

Для информационного обеспечения учебно-методической деятельности и научно-исследовательской работы университета, обеспеченности дисциплин необходимой литературой используется АИС «Ирбис».

Недостающим звеном в системе управления учебным процессом является подсистема «Кафедра», которая позволила бы автоматизировать учет, распределение и контроль за исполнением учебной нагрузки кафедрами университета.

Процесс создания единой информационной системы университета включает в себя развитие и совершенствование единой телекоммуникационной среды, обеспечивает надежный и оперативный обмен информацией между подразделениями университета. Создание, эксплуатация и организация жизненного цикла такого масштаба – сложная организационная и техническая задача, что обуславливает серьезные требования к внутренней структуре данных, которая позволила бы обеспечить целостность, расширяемость, открытость, переносимость, надежность, безопасность данных.

В качестве примера организации работы системы можно рассмотреть момент зачисления абитуриентов в число студентов.

После подписания приказа о зачислении в число студентов производится экспорт данных об абитуриентах из БД «Абитуриент» в БД студентов «Контракт». Экспортируются следующие данные: фамилия, имя, отчество, факультет, специальность, № приказа.

Получая личные дела студентов первого курса из приемной комиссии, методисты деканатов уже имеют все сведения в системе «Деканат», проверяют идентичность данных в личном деле с информацией в БД. Далее сотрудники деканатов в системе «Деканат» формируют списочные составы учебных групп, закрепляют утвержденные учебные планы, оформляют студенческие билеты и зачетные книжки, используя уникальный номер из БД.

Предложение об информационном обеспечении студента

Внедрение системы персонифицированного доступа к сети Internet дает широкие возможности по предоставлению различной информации, в том числе и личного характера. Для организации эффективной работы по предоставлению информации необходимо связать пользователей персонифицированного доступа со студентами БД. К тому же при экспорте данных из АРМ «Абитуриент» в АРМ «Контракт» можно автоматизировать процедуру формирования имен и паролей пользователей для организации персонифицированного доступа с последующим формированием списка. Имена и пароли доступа через систему «Деканат», как и номера студенческих билетов и зачетных книжек, будут доступны опре-

деленным сотрудникам деканатов (администраторам) и в последующем вручены студентам вместе со студенческим билетом и зачетной книжкой.

Организация персонифицированного доступа к информации должна осуществляться через сайты факультетов как средства, наиболее востребованного и удобного для просмотра любой учебной информации, в том числе и личного характера. Сведения, которые, на мой взгляд, могут быть доступны студенту это:

- личные данные (дата и место рождения, гражданство, сведения о родителях, место работы, стаж, семейное положение, состав семьи и т.д.);
- сведения о месте жительства, паспортные данные;
- наличие льгот, сведения об участии в административной, общественной и научной работе;
- успеваемость студента на протяжении всего срока обучения, средний балл, рейтинг студента;
- учет посещаемости студента;
- выписки из приказов ректора и распоряжений декана;
- для студентов, обучающихся на договорной основе, сведения о начислениях, предоставлении скидок и оплаты за обучение;
- и другие.

Организация доступа к этим сведениям даст возможность студентам увидеть себя в информационном пространстве вуза.

Также при университете первый год работает Институт непрерывного открытого образования.

Методологическим ориентиром деятельности этого института в области высшего образования является понимание профессионального экономического образования в непрерывной и последовательной специализированной подготовке специалистов в области экономики. Учебный процесс организован с использованием дистанционных образовательных технологий и ECTS (европейская система накопления кредитов).

Дистанционное обучение (ДО) является одной из форм получения образования на основе использовании образовательных технологий, базирующихся на современных методиках обучения, технических средствах связи и передачи информации, которая включает в себя комплекс образовательных услуг, предоставляемых с помощью специализированной информационно-образовательной среды на любом расстоянии от образовательных учреждений.

Дистанционное обучение предоставляет следующие возможности:

- Преимущество при трудоустройстве.
- Приспособляемость в условиях структурных изменений экономики.
- Свободное вхождение в предпринимательство.
- Высокая конкурентоспособность работника.

Разработана система «Moodle», которая после регистрации и получения своего логина и пароля позволяет из любой точки страны, имеющей доступ к Интернет получить полный комплекс учебно-методических материалов, узнать свое расписание, курсы, фамилию преподавателей и т.д.

Таким образом, решение проблем управления образовательным учреждением невозможно без полной, комплексной информатизации на основе современной корпоративной информационной системы класса ERP (Enterprise Resource Planning, планирование ресурсов предприятия). Важным свойством ERP-систем, отличающим их от систем лоскутной автоматизации, является интегрированность. Это означает, что все компоненты системы построены в соответствии с единой идеологией, методологией и технологией и работают согласованно. Ее использование позволяет не только повысить эффективность управления за счет автоматизации различных областей деятельности вуза, но и поднять его культуру на принципиально новый уровень, сделать более привлекательным и конкурентоспособным на рынке обучения.

Литература

1. Соболев В.С., Степанов С.А. Концепция, модель и критерии эффективности внутри-вузовской системы управления качеством высшего профессионального образования // Университетское управление: практика и анализ. – 2004. №2. С. 102–110.
2. Картузов А.В. Методика профессиональной подготовки специалиста в области применения информационных технологий для управления учебным процессом: монография. Чебоксары: ЧКИ РУК, 2007. 292 с.
3. Картузов А.В. Вопросы профессиональной подготовки педагогов в области ИТ-управления учебным процессом / А.В. Картузов // Тез. докл. 3-ей междунар. конф. «Функциональные пространства. Дифференциальные операторы. Общая топология. Проблемы математического образования», посв. 85-летию Л.Д. Кудрявцева. М.: МФТИ, 2008. С. 769–770.

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
Султанбеков А.Ф., Базарбаева Р.Ш., Мурзаев С.К. Подготовка кадров для государственного управления экономикой в условиях современных вызовов	5
Голубь В.В. Демократическая трансформация в контексте парадигмы социальной эффективности управления: вызовы современной эпохи	10
Султанбеков А.Ф., Ожукеева Т.О. Совершенствование государственного управления в Кыргызстане в условиях глобализации	17
Войтович Р.В. Специфика влияния глобализации на национальные системы государственного управления	27
Скорых Н.Н. Повышение эффективности государственного и муниципального управления комплексным развитием территории	36
Храмкин А.А. Нормативная база противодействия коррупции в госзакупках	42
Искакова Г.А. Модель профессиональных компетенций государственного служащего как инструмент работы с персоналом	46
Барыктабасова Н.Ж. Экономические аспекты государственного управления и местного самоуправления в Кыргызской Республике	54
Канаева И.Б. Особенности государственного управления в становлении и развитии местного самоуправления в Кыргызстане	59
Абдулахамидова Б.Н. Педагогические основы подготовки кадров правоохранительных органов	64
Ажибаева А.Ж. Личностно-ориентированный подход в профессиональном воспитании студентов	69
Алыбаева Г.Д., Иманбердиев Д.Ч. Роль органов местного самоуправления в развитии сферы образования	74
Макаревич И.И., Макаревич Т.И. Терминологические аспекты перевода метаязыка государственного управления	79
Макаревич И.И. Электронное правительство как эффективный способ управления государством: проблемы и перспективы	83
Досмаганбетова Н.Б. Система обучения для эффективной реализации решений электронного правительства	86
Турдалиева А. Скрытые угрозы торгового баланса	93
Шекеев К.Р. Информационные технологии управления образовательным процессом в экономическом вузе	99

ВЕСТНИК АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
Номер 10 2009

Редактор *Т.П. Вязьмина*
Технический редактор *О.А. Матвеева*
Компьютерная верстка *И. Пак*

Подписано к печати 24.11.09.
Формат 60х84 $\frac{1}{8}$. Печать офсетная.
Объем 13,5 п.л.
Тираж 150 экз.

Издательство “Илим”
720071, г. Бишкек, проспект Чуй, 265 а

Выпущено в ОсОО “Албино ЛТД”
720040, г. Бишкек, ул. Тыныстанова, 96