

ISSN 1694-5433

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКСЫНЫН
ПРЕЗИДЕНТИНИН АЛДЫНДАГЫ
БАШКАРУУ АКАДЕМИЯСЫНЫН
КАБАРЧЫСЫ

ВЕСТНИК
АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ



НОМЕР 11

2010

КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКСЫНЫН
ПРЕЗИДЕНТИНИН АЛДЫНДАГЫ
БАШКАРУУ АКАДЕМИЯСЫНЫН

КАБАРЧЫСЫ

ВЕСТНИК

АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Ежеквартальный научный журнал

Учредитель:

Академия управления
при Президенте
Кыргызской Республики

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

Адрес редакции:

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

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

Редакционный совет:

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

Редакционная коллегия:

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

Главный редактор

Акматалиев А.А.

Номер 11

2010

Представлены материалы Третьего международного научно-практического форума стран-партнеров в области подготовки и переподготовки кадров для государственной и муниципальной службы, который проходил с 3 по 5 декабря 2009 г. в г. Бишкек, а также материалы научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых на тему «Развитие идей о мире, сотрудничестве и управлении государством в современных условиях», проведенной в Академии управления в рамках II молодежного форума «Жаш илимпоз» (6 мая 2010 г.), посвященного 65-летию победы над фашистской Германией.

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

Становится традицией ежегодное проведение Международного научно-практического форума стран-партнеров в области подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих в Академии управления при Президенте КР – флагмане управленческого образования в Кыргызской Республике. Основной целью форумов является развитие партнерского взаимодействия и сотрудничества национальных академий и институтов государственного управления и государственной службы в совместной реализации образовательных и обучающих программ для органов государственного управления и местного самоуправления.

В работе III-го международного научно-практического форума, который проходил с 3 по 5 декабря 2009 г. в г. Бишкек в Государственной резиденции № 1, в Доме приемов «Конгресс-холл», приняли участие в качестве докладчиков представители Жогорку Кенеша, Аппарата Правительства Кыргызской Республики, министры, представители образовательных учреждений нашей республики и зарубежных стран, академий государственного управления и государственной службы при Президентах Российской Федерации, Республики Казахстан, Украины, Республики Беларусь, Республики Таджикистан, международных организаций – ПРООН, ОБСЕ, Фонда Ханнса Зайделя (ФРГ) и другие.

В данном номере «Вестника» представлены научные статьи участников Международной научно-практической конференции «Инновационные подходы в государственном управлении и стратегия развития страны», которая проходила в рамках данного форума.

На конференции работали следующие секции: «Новый курс на обновление страны», «Проблемы реформирования системы государственного управления и подготовки управленческих кадров», «Реформа экономики в стратегии развития страны» и «Проблемы воспроизводства культуры и человеческого потенциала». Модераторами в работе секции были ведущие профессора и доценты Академии управления.

Вашему вниманию также предлагаются материалы научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых на тему «Развитие идей о мире, сотрудничестве и управлении государством в современных условиях», проведенной в Академии управления в рамках II молодежного форума «Жаш илимпоз» (6 мая 2010 г.), посвященного 65-летию юбилею победы над фашистской Германией.

В работе конференции приняли участие директор Института Конфуция Кыргызско-Китайского института при Кыргызском Национальном университете им. Ж.Баласагына профессор Ван Чжэ, представитель Международного Комитета Красного Креста в Кыргызстане С. Швачева. На данной конференции выступили студенты ведущих вузов нашей республики и Казахстана: Академии управления при Президенте Кыргызской Республики, Кыргызского экономического университета, Кыргызского технического университета им. И.Раззакова, Бишкекского гуманитарного университета, Бишкекской финансово-экономической академии, Кыргызского аграрного университета, Ошского государственного университета, Кыргызской государственной медицинской академии, Кыргызской государственной юридической академии, Бишкекского финансово-экономического техникума, Казахской академии труда и социальных отношений (Республика Казахстан).

В номер включены лучшие выступления молодых ученых и аспирантов, а также аннотации выступлений студентов на II молодежном форуме «Жаш илимпоз», которые были удостоены грамот и дипломов Академии управления.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

УДК 323.1

ПРИНЦИПЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЭТНОПОЛИТИКИ В СИБИРСКОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ

Л.В.Савинов

канд. полит.наук, доцент кафедры государственного
и муниципального управления
ФГОУ ВПО «Сибирская академия государственной службы»

This work represents the ways and mechanisms of optimizing ethno politics and ethno political processes in the Siberian Federal District by analyzing specific ness of historical conditions and socio-cultural peculiarities of the region. The author offers subsidizing model of the federal ethno politics based on structural-functional distribution of ethno political processes management.

Глобальная трансформация политической системы России постсоветского периода явилась причиной многих социальных изменений, которые отразились как на характере акторов этнополитического взаимодействия, так и на концептуальном определении этих отношений.

При этом социально-политическая институциональная деконструкция, усложненная социальной аномией (по Э. Дюркгейму), привела к разрушению советской системы этнонациональной политики и актуализировала поиск новых по сути, содержанию и форме моделей решения проблемы. Однако эффективное корреспондирование теоретических подходов и политических практик все еще остается самостоятельной проблемой.

Анализ специфики этнополитического пространства Сибирского федерального округа (СФО), особенно в сравнении с другими регионами, позволяет нам сформулировать одно немаловажное, на наш взгляд, замечание. Суть его заключается в том, что, несмотря на различия, между регионами существует много общего, которое может и должно стать основой позитивного этнонационального развития в масштабах федерации. «Порой мы слишком одержимы восстановлением некоей утраченной идеальной культурной нормы, которая на самом деле никогда не существовала, или же пытаемся установить культурные различия на групповом уровне, абсолютно игнорируя, презирая и отвергая гомогенность, которая, на самом деле, на порядок значительнее»¹.

В этих условиях особую актуальность приобретают поиск и выработка новых путей и механизмов оптимизации этнополитических процессов именно на уровне крупных полиэтничных регионов, исторически обладающих относительной самодостаточностью в границах единого федеративного государства. Речь идет, прежде всего, о путях и механизмах оптимизации этнополитики и этнополитических процессов в СФО.

¹ Мультикультурализм и трансформация постсоветских обществ. – М., 2002. – С.347-348.

В силу того, что оптимизация этнополитических процессов в данном суперрегионе представляется сложной проблемой многоаспектного содержания, в качестве одного из основных путей решения проблемы мы предлагаем кардинальное изменение направленности вектора государственной этнополитики.

На федеральном уровне представляется возможным субсидиарная модель – политика точной адекватности, в рамках которой активная роль отводится, прежде всего, гражданскому обществу и его институтам. Однако за государством должны сохраниться нормативная, координирующая и контрольная функции. Функция же вертикальной интеграции российской этносистемы должна обеспечиваться единым духовно-политическим, политико-правовым, социально-экономическим пространством.

Фактически речь идет о модели распределенного управления этнополитическими процессами. При этом, во-первых, ставка должна делаться не столько на централизованное управление и руководство «сверху», сколько на сотрудничество в рамках единой структурно-функциональной зависимости. Во-вторых, управляющее воздействие должно осуществляться на основе единой идеологии, формирующейся совместно как в центре, так и в регионах. Еще раз подчеркнем, что приоритет решения локальных и региональных проблем необходимо передать на соответствующий уровень.

Субсидиарный принцип государственной этнополитики предполагает активную позицию гражданского общества и его включенность в неправительственные организации, институты гражданского общества. В этом случае требуется новая идеология и новая модель этнополитически детерминированных отношений между личностью, обществом и государством. Это связано потому, что этнические противоречия и этнические конфликты чаще всего происходят из местных проблем, а их эскалация происходит из неспособности низовых этнополитических структур решать эти проблемы, главным образом по причине ограниченности финансовых и людских ресурсов.

Таким образом, на смену этнополитике равных результатов должна прийти этнополитика равных возможностей.

Ключевым принципом субсидиарной этнополитики представляется также признание принципа федерализма. При этом важно признание того, что истинная федерация может быть сформирована только в условиях демократического политического режима. Однако действующая в России «особая» модель федерализма не только не способствует развитию демократии в регионах, особенно в этносубъектах, но и создает благоприятные условия для роста авторитаризма и этнократии на местах. Политическая ситуация во всех республиках и автономных округах СФО, конечно с различной долей, но подтверждает это.

В качестве приоритетного принципа мы предлагаем тезис о том, что в основе такой этнополитики должны лежать ценности индивидуальной свободы, приоритетности прав личности и гражданина, принципы этнической толерантности и терпимости, мультикультурализма и уважения к языку, культуре и образу жизни всех этнических групп. Именно поэтому мировоззренческой основой этнополитики, на каком бы уровне она ни реализовывалась, должна стать идея равенства и свободы в их либеральной трактовке.

Вместе с этим мы осознаем тот факт, что демократизация как политический процесс не решает всех этнонациональных проблем. Она имеет как свои возможности, так и свои ограничения. Эти ограничения связаны, в частности, с тем, что при мажоритарной системе этнополитически справедливое представительство интересов меньшинств, в том числе этнополитическом. Существует и проблема соотношения универсальных по своему характеру

прав человека и специфичных прав этнических меньшинств. Демократии также не снимают представлений о преимуществе доминирующего этноса или, наоборот, малой этнической группы. Открытость общества, в свою очередь, ведет к усилению миграционных потоков, усложняющих этническую картину и межкультурный кросс-контакт.

Следующим базовым принципом этнонациональной политики должен стать тезис о том, что высокий уровень этнической толерантности и межэтнического согласия возможен только при совпадении базовых экономических, политических, социальных, культурных и иных ценностей этнических большинства и меньшинств и согласовании основных кодов гражданской идентичности.

Например, поддерживаемая большей частью россиян (вне этнической составляющей) идеология возрождения России как супердержавы в форме национальной идеи может стать фактором консолидации общества, в том числе и в этнополитической сфере. При этом очень важно добиться того, чтобы меньшинства в рамках высокого уровня этнической идентификации не чувствовали никакой уничижительной стигматизации со стороны доминирующих этносов. Данное утверждение должно быть доминантным и в обратной интерпретации. Это особенно важно для полиэтнических регионов и территорий. По большому счету речь идет о признании необходимости национальной (гражданской) идеи, сопряженной с полиэтническим характером российского общества.

В качестве другого не менее важного принципа предлагается требование возможности и необходимости совпадения основных экономических и социальных стратификационных единиц в горизонтальной этносоциальной структуре. Другими словами, необходимо стремиться к тому, чтобы социальная стратификация этнических групп – по доходам, престижу, власти, доступу к тем или иным социальным благам и ценностям – была близка к социальной стратификации соседних этнических групп, а в идеале совпадала с общенациональной социальной структурой. Поэтому необходимо правовое закрепление на федеральном уровне минимальных социальных стандартов для регионов Российской Федерации.

В этой связи наиболее спорным остается вопрос о преференциях для этнонациональных меньшинств. Совершенно очевидно, что ответ на него неоднозначен. Поэтому приведем лишь позицию известного американского политолога М. Липсета, с которой мы во многом согласны. «Чтобы восстановить национальный консенсус по гражданским правам и расовой справедливости, аффирмативные действия следует перефокусировать, а не выбрасывать из-за ненадобности. Уход от политики, делающей упор на особые преференции, не может и не должен означать отказ от обязательства нации по гарантированию равных возможностей для «ущемленных» граждан»¹.

Таким образом, представляется, что этнополитическое согласие на разных уровнях может быть достигнуто при обязательном наличии следующих условий. Во-первых, *этнофор как индивид и этнос (этническая группа) как общность с собственными идентичностями должны прийти к согласию со своим окружением – этномиром, пронизанным функциональными связями с множеством иных этнофоров и этносов. И, во-вторых, необходимо преодолеть внутренний и внешний конфликт идентичности и детерминированности в рамках российской государственности как суперсложной этносистемы.*

Однако мы понимаем, что в современных условиях выполнение предложенных требований осложняется тем, что многие российские этнические окраины в своем большинстве до сих пор являются немодернизированными (традиционными)

¹ Lipset M. American Exceptionalism: A Double-Edged Sword. – N.Y., 1996. – P.149-150.

социальными системами. И потому противоречия этнического характера осложняются конфликтом идентичностей традиционного и современного или даже постмодерного обществ в рамках единого социума.

По большому счету в этих специфических условиях этнополитика государства должна стать инструментом по преодолению этнополитических противоречий, связанных с модернизационными и мобилизационными процессами – эффективная этнополитика призвана снимать противоречия между стремлениями этнических групп к самоорганизации и развитию, с одной стороны, и разными уровнями политической, социально-экономической и культурной мобилизации. В связи с этим необходимо различать идеологический интернационализм (интерэтнизм) сверху и рациональный интернационализм снизу. Потому и актуальна проблема сочетания и баланса приоритетов, определения возможностей и ограничений тех или иных теоретико-идеологических подходов и политических практик в решении так называемого «национального вопроса».

Как известно, основным политико-правовым документом, определяющим позицию государства в этнополитической сфере, является Концепция государственной национальной политики Российской Федерации¹. Среди принципов государственной национальной политики особое значение для нас имеют такие, как равенство прав и свободы человека и гражданина независимо от его расы, национальности и языка, отношения к религии, принадлежности к социальным группам и общественным объединениям; запрещение любых форм ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой и религиозной принадлежности; своевременное и мирное разрешение противоречий и конфликтов; запрещение деятельности, направленной на подрыв безопасности государства, возбуждение социальной, расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды и т.п.

В силу вышеизложенного мы приходим к выводу о том, что современная этнополитика должна быть в первую очередь гражданской, то есть должна способствовать формированию гражданской нации – россиян, и развитию межэтнического согласия и гармонии на принципах мультикультурализма и интерэтнизма. Речь идет, прежде всего, о формировании на государственном уровне новой национальной общегражданской идентичности и новой формы конструктивной неконфликтной мобилизации этничности.

В связи с этим необходимо признать бесперспективность этнополитики, построенной на принципах традиционного этнического подхода к пониманию целей, задач и методов такой политики. Такая политика способствует как дальнейшему увеличению дистанции между современной цивилизацией и миноритарными этносами окраин, в то время как эта дистанция должна уменьшаться, так и нарастанию ценностных конфликтов с единой нацией, то есть с российским народом и замыканием этногрупп на эгоистических узкоэтнических интересах.

Анализ этнополитического пространства СФО показывает, что достижение и поддержание региональной стабильности в этнополитической сфере является проблемой не только политико-доктринального, но и инструментального характера. Фактически речь идет об ответах на вопросы о факторах и механизмах политизации этничности, динамики и статике ее мобилизационных форм. Ведь внимание экспертов никогда не было сосредоточено на этнических идентичностях или этнокультурных ценностях самих по себе, но всегда на их возможной (хотя никогда не неизбежной) политизации в форме социальных проблем и конфликтов, требующих политического согласования и урегулирования, без чего они переходят в насилие.

¹ Концепция государственной национальной политики Российской Федерации // Российская газета. – 1996. – 10 июля. – С. 5.

В этой связи представляется актуальной позиция, согласно которой в полиэтничных обществах, когда в социальное соперничество вовлекаются культурные, религиозные и другие различия, стратегия управления должна строиться не на подавлении различий или на исключении и «разводе» конфликтующих коалиций, а на взаимовыгодных формулах сотрудничества, справедливом разделе власти и ресурсов, культурной терпимости к иному. При этом это есть задача главным образом для элит, ибо они, а не «массы» склонны и способны вызывать вражду, вовлекать народы в насильственные действия с разрушительными для них последствиями¹.

Конечно, решение проблем взаимоотношений между этносами всегда предполагает выбор той или иной политико-идеологической и культурной стратегии. В качестве таких стратегий можно выделить идеологию интернационализма, концепцию американского «плавильного котла», идею мультикультурализма (культурного плюрализма), модель канадской «этнической мозаики» и др.

Анализ западных моделей решения этнонациональной проблематики свидетельствует о том, что господствующими в теоретической мысли и общественной практике являются концепции культурного и этнического плюрализма и толерантности². Их приоритет, по оценкам авторитетных экспертов, объясняется тем, что они наиболее приемлемы для интерпретации современной ситуации в межэтнических отношениях и взаимодействии. Предоставление меньшинствам льгот для преодоления неравенства в различных социальных сферах в рамках этих концепций, например программы «позитивных действий» в США, способствовало в той или иной мере преодолению межэтнической напряженности и остроты³. Характерно, что о необходимости и оправданности политики «позитивных действий», направленной на устранение последствий расовой дискриминации при приеме на работу или на учебу, а также предотвращение такой дискриминации, до сих пор идут ожесточенные споры. Так, известный американский консерватор П. Бьюккенен в работе «Смерть Запада» резко негативно оценивает как саму концепцию, так и, в первую очередь, результаты политики «позитивных действий»⁴ /7/.

Однако проблема оптимизации этнополитических процессов в России не может быть решена без выработки и пропаганды новых форм толерантности между этническими и культурными группами как на федеральном, так и на региональном и местном уровне. При этом мультикультурализм как идеология и практика социального согласия и межэтнической толерантности в специфических условиях российской действительности представляется одним из приоритетных направлений достижения межэтнической гармонии.

В самом общем виде мультикультурализм определяется как особая форма интегративной, либеральной идеологии, посредством которой полиэтничные, поликультурные национальные общества реализуют стратегии социального согласия и стабильности на

¹ Тишков В. А. Очерки теории и политики этничности. – М., 1997. – С. 174.

² Концепция культурного плюрализма появилась в 20-е годы XX века и была связана с именем профессора философии и психологии Гарвардского университета Г. Каллена. Именно ему принадлежит заслуга в обосновании теории и необходимости ее принятия в качестве модели национального развития США. Впервые термин «культурный плюрализм» Г. Каллен использовал во введении к сборнику «Культура и демократия в Соединенных Штатах», опубликованном в 1934 году, где была сделана попытка выдвижения демократической альтернативы принудительной ассимиляции, выражен протест против разрушения этнонациональных культур. Возможности сохранения идентичности ученый связывал с устойчивостью традиций культуры, которую иммигранты привозили с собой.

³ Программа «позитивных действий» была инициирована и объявлена президентом Л. Джонсоном в 1968 году как ответ на всплеск «черного» движения в США. Программа, по нашему мнению, была во многом инструментальной по своему содержанию.

⁴ Бьюккенен П. Дж. Смерть Запада. – М., 2003. – С. 282-287.

принципах равноправного существования различных форм культурной жизни. Ее важным элементом является принцип социального равенства, или недискриминации. Центральной в мультикультурализме является идея гармоничного взаимодействия различных этнических и культурных групп населения.

Формирование и развитие толерантности в этнополитической сфере невозможно и без формирования соответствующей политической культуры как центрального звена в системе ценностных ориентиров индивидуального и группового социального актора. Ведь именно в этнополитической сфере идеология есть во многом трансформация мифов этнических в мифы политические.

На основе представленной выше концептуальной модели решения этнонационального вопроса попытаемся определить основные направления и механизмы оптимизации этнополитики и этнополитических процессов в СФО.

Сама деятельность по оптимизации этнонациональных отношений и этнополитических процессов в Сибирском федеральном округе должна осуществляться не столько в сфере функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, сколько в сфере деятельности институтов и организаций гражданского общества. Этнополитика в первую очередь должна быть интегрирована с такими важнейшими социальными институтами как образование, искусство, спорт, СМИ, наука и т.д.

Представляется, что эффективное управление общественными отношениями в этнополитической сфере должно строиться как минимум на двух важнейших принципах.

В основе первого из них лежат обособленность, неравенство, соподчиненность социальных субъектов, то есть жесткое государственное регулирование. Поэтому его использование связано с внешним управлением, когда источник регулирования отделен от объекта, и по существу выражается в навязывании чужой воле определенного должностования, принуждении к исполнению обязанностей. Средствами осуществления этого метода социального регулирования межэтнических отношений можно считать закон, концепцию, директиву, решение суда, то есть властное веление, адресованное от одних другим. Его можно назвать авторитарным, императивным, административным, централистским.

Второй метод – либеральный, диспозитивный, гражданско-правовой, автономный – должен базироваться на равенстве, самостоятельности, естественной взаимозависимости людей и связан с использованием различных форм координации и саморегулирования, автономия и кооперации, базисом которых выступает добровольное соглашение. Принципиальная особенность этого подхода заключается в том, что обязанности не возлагаются на индивида или группу извне, а принимаются на себя его собственным волеизъявлением. Иначе говоря, здесь имеет место не внешнее управление, а саморегулирование, источник которого не отделен от его объекта, так что каждый участник общественных отношений выступает соавтором правил, по которым оно осуществляется. Здесь значительна роль самого общества и гражданских институтов. И, прежде всего, средств массовых коммуникаций, которые в условиях информационного общества в полиэтнических государствах становятся наиболее эффективным и действенным инструментом социализации личности и управления общественным сознанием, а в условиях российской политической действительности – во многом и инструментом манипуляции индивидуального и группового поведения.

Соотношение применения указанных методов, их удельный вес в социальном регулировании зависят от многообразных конкретно-исторических факторов и, в свою очередь, определяют тип нормативного порядка и характер политического режима. Но само их существование и противоборство закономерно обусловлены диалектикой двух

фундаментальных начал общественной жизни – власти и свободы. Следовательно, проблема содержания этнополитики на региональном уровне заключается в проблеме соотношения государственного (властного) и гражданского (альтернативного).

В связи с этим важно сформулировать необходимые условия достижения региональной этнополитической стабильности. Во-первых, необходима более тесная экономическая интеграция на основе дифференциации общественного труда. Во-вторых, пристального внимания требуют параметры социальной интеграции – формирование доступной системы вертикальной и горизонтальной социальной мобильности и модели социального партнерства. В-третьих, особую актуальность приобретает политическая интеграция – сближение этнонациональных элит и групп интересов, обеспечение их взаимодействия, а также формирование и развитие политических институтов для координации этнополитических процессов. В-четвертых, крайне необходима ценностно-идеологическая интеграция – сближение базовых ценностей и идеологических приоритетов, воспитание культурной и религиозной терпимости, формирование идей общероссийской гражданственности и общерегиональной идентичности. И, наконец, важна интеграция в сфере гражданских институтов – создание единой общероссийской системы предупреждения, предотвращения и урегулирования этнополитических конфликтов, усиление роли и повышение эффективности гражданских процедур по защите прав человека на свободное использование и развитие родного языка, культуры, традиций и обычаев, уклада жизни, отправления религиозных обрядов и т.д. Представляется, что неперенным условием достижения межэтнической интеграции и гармоничного соразвития (коэволюции) всех российских этносов является открытость, гласность, ясность, непротиворечивость и последовательность государственной этнополитики и ее региональных программ.

В заключение подчеркнем, что этнополитика в Сибирском федеральном округе, как и на общедеральном уровне должна быть научно обоснованной – базирующейся на признанных достижениях современной науки, превентивной – нацеленной на предотвращение наиболее опасных этнополитических проблем, целостной – предусматривающей решение основных этнополитических проблем в рамках единой стратегии и идеологии, интегральной – гармонично включенной и адаптированной в общую модель политического, социально-экономического и этнокультурного развития и, наконец, адекватной – учитывающей особенности разнообразия территорий и местных сообществ.

Список литературы

1. Мультикультурализм и трансформация постсоветских обществ. – М., 2002.
2. Lipset M. American Exceptionalism: A Double-Edger Sword. – N.Y., 1996.
3. Концепция государственной национальной политики Российской Федерации // Российская газета. – 1996. – 10 июля.
4. Тишков В.А. Очерки теории и политики этничности. – М., 1997.
5. Концепция культурного плюрализма появилась в 20-е годы XX века и была связана с именем профессора философии и психологии Гарвардского университета Г. Каллена. Именно ему принадлежит заслуга в обосновании теории и необходимости ее принятия в качестве модели национального развития США. Впервые термин «культурный плюрализм» Г. Каллен использовал во введении к сборнику «Культура и демократия в Соединенных Штатах», опубликованном в 1934 году, где была сделана попытка выдвижения демократической альтернативы принудительной ассимиляции, выражен протест против разрушения этнонациональных культур. Возможности сохранения идентичности ученый связывал с устойчивостью традиций культуры, которую иммигранты привозили с собой.

6. Программа «позитивных действий» была инициирована и объявлена президентом Л. Джонсоном в 1968 году как ответ на всплеск «черного» движения в США. Программа, по нашему мнению, была во многом инструментальной по своему содержанию.
7. Бьюккенен П. Дж. Смерть Запада. – М., 2003.

УДК 331.108.2(575.3)

ПЕРСПЕКТИВЫ ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

Н.А.Гафорова

ректор Института повышения квалификации государственных
служащих Республики Таджикистан

This work tells about perspectives of preparation of governmental servants in Tajik Republic.

Уважаемый господин председатель, уважаемые участники форума, дамы и господа!

Позвольте поблагодарить организаторов за любезное приглашение принять участие в таком важном и представительном форуме стран-партнеров, посвященном инновационным подходам в госуправлении, актуальнейшим вопросам подготовки и переподготовки кадров государственной службы в соответствии с вызовами современности.

Несмотря на сложности переходного периода и ограниченные кризисом возможности государства, Правительство Республики Таджикистан твердо держит курс на создание необходимых условий для развития важнейших сфер жизни общества – науки, образования, культуры, здравоохранения и социальной защиты населения.

Правительство нашей республики прилагает также максимум усилий для формирования профессиональной государственной службы. В Таджикистане, как и в других странах СНГ, проводятся административные реформы, направленные на укрепление основ конституционного строя, политической и экономической независимости страны, определение самостоятельного пути развития и обеспечения эффективности деятельности системы государственного управления в условиях глобализации и нынешнего мирового кризиса.

В целях содействия Правительству Таджикистана в профессионализации государственной службы, поддержки мероприятий по развитию потенциала государственной службы, внедрению современных процессов управления человеческими ресурсами, улучшению системы госслужбы в целом реализуется проект «Содействие реформе государственной службы и эффективному управлению в Таджикистане», финансируемый Европейским Союзом. Основной целью проекта является «оказание поддержки процессу формирования более эффективной, надежной, прозрачной, подотчетной, этической и профессиональной государственной службы».

Указом Президента Республики Таджикистан от 31 декабря 2008 года утверждена Концепция государственной кадровой политики Республики Таджикистан, а Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 29 апреля 2009 года № 252

утверждена Программа реализации Концепции государственной кадровой политики Республики Таджикистан на 2009-2016 годы. И на днях Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 31 октября 2009 года № 605 утвержден Государственный заказ на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих в Институте повышения квалификации государственных служащих (ИПКГС) Республики Таджикистан в 2010 году. Из этих основополагающих документов вытекают основные задачи, стоящие перед ИПКГС Республики Таджикистан. Институт вносит реальный вклад в реформирование государственной службы через обучение государственных служащих.

В соответствии с Государственным заказом на переподготовку и повышение квалификации государственных служащих в 2010 г. Институтом будет обучено более 1500 госслужащих различных категорий, среди которых руководители аппаратов руководителей центральных и местных органов государственной власти, первые заместители председателей областных, районных и городских государственной власти, первые заместители министров/председателей госкомитетов/госуправлений при Правительстве и при Президенте Республики Таджикистан и т.д.

Правительство Республики Таджикистан уделяет особое внимание повышению квалификации государственных служащих за рубежом. Подписаны соглашения о сотрудничестве между Управлением государственной службы при Президенте Республики Таджикистан, при котором функционирует наш Институт, с Российской Академией государственной службы, Управлением государственной службы Украины, Агентством по делам государственной службы Казахстана.

В рамках Соглашения Республики Таджикистан с Агентством по международному сотрудничеству Японии (ЈСА) только в этом году отправлено в Японию на учебу 3 государственных служащих, а с начала сотрудничества обучение и стажировку в Японии прошли тысячи специалистов из Таджикистана.

Президент Республики Таджикистан Эмомали Рахмон в своем Послании Маджлиси Оли (Парламенту) Республики Таджикистан в 2008 г. справедливо отметил, что «уровень и качество государственного управления зависит от знаний, опыта, мастерства, навыков, ответственности, инициативности, профессиональных качеств и компетентности государственных служащих».

Мировой кризис, последствия которого в той или иной мере чувствуют практически все структуры таджикского общества, потребовал корректировки задач, поиска новых путей повышения эффективности обучения государственных служащих. Не секрет, что именно от государственных служащих, от государственного менеджмента зависит и то, как преодолеваются последствия кризиса. В этой связи правительство Республики Таджикистан поставило перед ИПКГС конкретные задачи по усовершенствованию методов обучения государственных служащих в условиях кризиса. Сегодня является основной задачей Института повышения квалификации государственных служащих Республики Таджикистан подготовка таких профессиональных, инициативных, ответственных, обладающих современными знаниями и мастерством управленцев, которые могли бы качественно и грамотно управлять государством в нынешних условиях.

Созданный по Указу Президента Республики Таджикистан 9 октября 2002 г. Институт за короткое время своего существования успел заявить о себе как об образовательном центре инновационного обучения государственных служащих современным знаниям и технологиям государственного управления.

Чтобы не отнимать у вас много времени, я остановлюсь только на тех конкретных мерах, которые были предприняты ИПКГС Республики Таджикистан по повышению эффективности подготовки и повышения квалификации государственных служащих Республики Таджикистан в условиях мирового финансово-экономического кризиса.

В Институте функционирует 6 кафедр, в том числе кафедра государственного управления и местного самоуправления. В начале этого года был организован Научно-исследовательский центр государственного управления и государственной службы, сотрудники которого ведут фундаментальные и прикладные научные исследования по актуальным вопросам государственного управления и государственной службы. Несомненно, одним из важных направлений научных исследований становится поиск путей повышения эффективности обучения государственных служащих в условиях кризиса.

Центр также изучает опыт других стран в вопросах подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, использования современных технологий обучения. У нас изучается опыт стран Центральной Азии, России, ценным является опыт нашего великого соседа – Китайской Народной Республики, других стран – членов ШОС. С целью обмена опытом сотрудники Института побывали в ряде таких европейских стран, как Швеция, Эстония, Литва, ФРГ, Нидерланды. Изучение успешного опыта дает возможность выработать конкретные рекомендации по улучшению качества учебных программ, разработке учебно-тематических планов, повышению научно-теоретической базы обучения государственных служащих.

Хотелось бы детальнее остановиться на сотрудничестве Института с широко известным вам Фондом Ханнса Зайделя (ФРГ), при финансовой поддержке которого проводится и сегодняшний столь представительный форум.

Вопросы сотрудничества Института с Фондом Ханнса Зайделя, отраженные в 3-х Соглашениях и определяющие соответственно 3 направления партнерства, открывают новые перспективы в сфере подготовки государственных служащих для Республики Таджикистан.

Первое – и, пожалуй, самое значительное направление сотрудничества – это создание при Институте магистерских курсов при финансовом и техническом содействии Фонда Ханнса Зайделя. 1 декабря этого года состоялось официальное открытие магистратуры по специальности «Государственное управление», и сегодня, благодаря активному содействию Фонда, 60 государственных служащих центральных и местных органов государственной власти, которые были отобраны на основе открытого конкурса, приступили к учебе в магистратуре.

Второе направление сотрудничества – это укрепление потенциала самого Института. При содействии Фонда Ханнса Зайделя имеющая многолетний опыт Баварская школа управления проведет курсы повышения квалификации для преподавателей нашего Института. Хотелось бы отметить, что прошедшие данные курсы преподаватели института по итогам успешно сданных экзаменов получают сертификаты международного образца, и, соответственно, это позитивно отразится на уровне и качестве обучения наших магистрантов. Мы уверены, что обучение преподавателей Института в Баварской школе будет способствовать тому, что обучение магистрантов станет отвечать современным международным образовательным стандартам.

Третье направление сотрудничества с Фондом Ханнса Зайделя связано с научным развитием Института и предусматривает финансовое содействие в проведении ежегодной международной конференции «Актуальные вопросы государственного управления и государственной службы» (первая конференция успешно прошла 15-16 октября 2009 г.).

Кроме того, Фонд Ханнса Зайделя оказывает Институту содействие в издании необходимых учебных материалов и техническом оснащении.

Деятельность ИПКГС по повышению эффективности обучения государственных служащих в условиях кризиса выражается, прежде всего, во включении в программу обучения госслужащих новых дисциплин и тем, связанных с антикризисным управлением. Здесь уместно отметить, что ранее преподаватели Института и сами прошли обучение по теме «Антикризисное управление» в академиях госуправления стран – членов ШОС, в частности в России, Казахстане и Киргизии. Хочу себе здесь позволить ремарку: в условиях глобализации весьма актуальным нам представляется укрепление и развитие сотрудничества наших стран – членов ШОС в плане обмена информацией, технологиями, просто обмена мнениями по вопросам госуправления и обучения государственных служащих. В этом мы также видим хорошие перспективы для Таджикистана в вопросах подготовки государственных служащих республики.

ИПКГС планирует охватить обучением как можно больше госслужащих, в том числе высшей категории. В этом году впервые по специальной программе «Государственное управление в современных условиях» были обучены председатели 23-х городов и районов республики. В их обучении основной акцент делался на вопросах управления в условиях мирового кризиса. Следует особо отметить, что со слушателями проводили занятия государственные советники Президента Республики Таджикистан, члены правительства, сотрудники Исполнительного аппарата Президента, ведущие специалисты страны. Эффективным было ознакомление слушателей с практическим опытом деятельности местного государственного управления и местного самоуправления (джамоатов) одного из ближайших к столице города Вахдат. Итоговый опрос слушателей показал, что они, действительно, получили необходимые в современных кризисных условиях знания и навыки.

Курсы повышения квалификации государственных служащих проводятся как на базе Института, так и на местах, посредством организации выездных курсов. Это дает возможность эффективно использовать бюджетные ассигнования на обучение госслужащих.

Институт уделяет серьезное внимание сотрудничеству с международными организациями в целях привлечения грантов для обучения государственных служащих. В настоящее время в Институте, помимо упомянутого выше сотрудничества с Фондом Ханнса Зайделя, осуществляется еще 4 проекта, на основе которых проводятся семинары и курсы повышения квалификации государственных служащих по всей республике:

1. «Повышение квалификации государственных служащих по гендерным вопросам» – осуществляется при содействии Бюро ОБСЕ в Таджикистане.
2. «Повышение потенциала местных институтов через проведение тренингов и усиление тренерского потенциала» – осуществляется при содействии ПРООН в Таджикистане.
3. «Содействие реформе государственной службы и эффективному управлению» – третий проект, который осуществляется при содействии Европейской Комиссии.
4. Четвертый проект – «Укрепление знаний и профессиональных качеств государственных служащих в процессе диалога с неправительственными и религиозными организациями». Этот проект особенно важен для укрепления доверия между государством и религиозными общинами в постконфликтном Таджикистане.

Полученные отзывы и предложения в процессе осуществления этих проектов свидетельствуют о том, что в условиях кризиса они являются эффективным механизмом повышения квалификации государственных служащих.

Одним из соглашений, которое также открывает перед Институтом новые перспективы в деле обучения госслужащих, является Соглашение о сотрудничестве с Академией государственной службы Китайской Народной Республики, которое было заключено в рамках проведения в Пекине в ноябре с.г. международного форума стран – членов ШОС по проблемам инновации государственного управления в условиях мирового кризиса. Данным Соглашением предусмотрен обмен планами и результатами деятельности обеих структур, совместное проведение конференций/семинаров/симпозиумов по вопросам госуправления и госслужбы, совместное издание учебно-методической литературы, визиты друг к другу с целью обмена опытом, проведения лекций, консультативной и экспертной работы.

Как было выше отмечено, недавно в Институте была проведена международная конференция «Актуальные вопросы государственного управления и государственной службы», в которой приняли участие ученые и специалисты из Таджикистана, Германии, Казахстана, Белоруссии, Ирана, Афганистана, представители центральных и местных органов государственной власти и местного самоуправления, где обсуждались такие вопросы, как совершенствование законодательства в сфере государственного управления и государственной службы; реализация государственной кадровой политики Республики Таджикистан в процессе реформирования системы государственного управления и государственной службы; повышение эффективности деятельности центральных и местных органов государственной власти, органов местного самоуправления; переподготовка и повышение квалификации государственных служащих в Республике Таджикистан и вызовы современности, мировой опыт государственного управления и государственной службы и т.д. Опыт данной конференции убедил нас, что такие научные форумы, обмен мнениями помогут быстрее преодолеть негативные последствия мирового кризиса, в том числе и в сфере переподготовки и повышения квалификации государственных служащих.

Подводя итог, хотелось бы подчеркнуть, что ИПКГС Республики Таджикистан ныне располагает высококвалифицированным опытным преподавательским составом, владеет современными образовательными технологиями и новейшими учебно-методическими средствами. Вместе с тем, изучение опыта в вопросах повышения эффективности государственного управления, обмена мнениями и новыми технологиями обучения государственных служащих имеет для нас большое значение. Знаменательно, что данный форум посвящен вопросам обобщения мирового и отечественного опыта братского Кыргызстана в реформировании государственного управления в целях инновационного развития наших стран, повышения эффективности государственного управления и подготовки госслужащих, укрепления сотрудничества между нашими странами.

УДК 35:303

МЕТОДОЛОГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

Ю.П.Сурмин

докт.социол.наук, профессор, заслуженный деятель
науки и техники Украины, первый заместитель директора
Института проблем государственного управления и местного самоуправления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины

In this work are examined the intercommunication of methodology of understanding of nature of crisis and methodology of crisis public administration. Also the basic variants of the correlation of crisis and management are characterized and the judicial, temporal and logical structures of crisis are analyzed in detail. Additionally the work supports the necessity of such construction of crisis activity because it will be based on the clear diagnosis of the state of structures of crisis. At last its methodological principles and approaches are argued, and also dignities and lacks of widespread crisis practices are analyzed and also maintenance of technologies of prophylaxis and overcoming of crisis is characterized.

Постановка проблемы

Современная цивилизация вступила в эпоху кризисов, и в том числе глобальных кризисов, которые, по всей видимости, будут сопровождать ее развитие постоянно. Это существенно усложняет управление вообще и государственное управление в частности. Поэтому обоснование методологии государственного управления в условиях кризиса является исключительно актуальным. Парадокс заключается в том, что, несмотря на значительное развитие теории и практики антикризисного управления, четких обоснований методологической взаимосвязи и взаимообусловленности кризиса и управления нет.

На наш взгляд, связь кризиса и управления имеет, по крайней мере, три проявления. Во-первых, **управление может выступить одной из основных причин кризиса**. При этом может быть два подварианта соотношения управления и кризиса. Первый сводится к тому, что кризис является результатом неудачного управления, вызывается плохо осознаваемыми ошибками. В этом случае кризис никто не ожидал, а он пришел как результат такого управления, которое совсем недавно казалось безупречным. Второй подвариант характеризуется тем, что кризис вызывается к жизни сознательно таким управлением, которое получило название кризисного управления, назначение которого заключается именно в создании кризиса. В ряде случаев, связанных с особой заскорузлостью системы, кризисное управление может выступить в качестве необходимого инструмента ее изменений.

Второй аспект взаимосвязи кризиса и управления проявляется в **феномене антикризисного управления**, который также имеет два подварианта. Первый представляет собой антикризисное управление как профилактику, недопущение кризиса, а второй вариант – это управление как борьба с кризисом, который уже охватил не только окружающую социальную среду и объект управления.

Наконец, третий вариант соотношения кризиса и управления представляет собой **кризис управления**, когда в кризисном состоянии находится управленческая система, ее

принципы и подходы, методы и инструменты, кадры и стиль и пр. Такое управление нуждается в немедленном обновлении, приведении в соответствие с запросами общества и государства.

В постсоветских государствах в практике государственного управления имеются в наличии практически все соотношения кризиса и управления: наблюдаются очень тяжелые сочетания кризисов в обществе, с кризисами управления, антикризисного управления с кризисным управлением.

Отсюда вытекают цель статьи, которая состоит в поисках методологической обусловленности управления кризисами, обосновании основных характеристик успешного управления. Реализация этой цели требует решения двух задач: во-первых, осмысления методологических аспектов кризиса; во-вторых, анализа сущностных характеристик успешного антикризисного государственного управления.

1. Теоретико-методологические аспекты природы кризиса

Современная наука выработала по отношению к кризисам несколько концептуальных позиций.

Во-первых, кризис рассматривается наукой как *закономерное состояние развития системы*, которое формируется на предыдущих ее этапах. Он не падает с неба, если исключить из рассмотрения последствия для общества космических и экологических катастроф, а спонтанно складывается в общественном организме.

Во-вторых, кризис представляет собой *ослабление жизненных сил системы*, ее неспособность сохранять состояние равновесия, достигать поставленные ранее цели. Система утрачивает свою миссию, становится декларативной, теряет социальную опору, начинает «плаваться», «зависать», утрачивает целеполагание и дееспособность. Отдельные ее подсистемы и элементы отклоняются от цели, формируют свои цели, либо живут бесцельно, так что миссия утрачивает прежнюю целостность. Все эпохи кризисов обычно характеризовались общей расслабленностью населения, ростом эгоизма, стремления к наслаждению, роскоши и т.п.

В-третьих, кризис выступает как *диалектическое единство двух процессов: разрушения и созидания*, в соответствии с которыми происходит разрушение одних элементов, структур, функций системы и возникновение других. В реальной жизни наблюдаются многообразные соотношения между собой разрушения и созидания. Условно можно выделить три варианта: первый вариант предусматривает доминирование созидательных процессов, второй вариант отличается некоторым равновесием разрушения и созидания, а третий – доминированием разрушения.

В-четвертых, кризис *нельзя рассматривать как сугубо негативное явление*. Эту мысль убедительно подчеркивает Ю.В. Яковец: «Кризисы прогрессивны, при всей их болезненности. Кризис выполняет в динамике волнообразного, противоречивого движения систем три важнейшие функции:

- резкого ослабления и устранения (либо качественного преобразования) устаревших элементов господствующей, преобладающей, но уже исчерпавшей свой потенциал системы;
- расчистку дороги для утверждения первоначально слабых элементов новой системы, будущего цикла;
- испытание на прочность и передачу в наследство тех элементов системы (обычно это одновременно сохраняющиеся элементы надсистемы и суперсистемы), которые аккумулируются, накапливаются, переходят в будущее (иногда частично

модифицируясь)»¹.

В-пятых, по всей видимости, кризис создает наиболее благоприятные условия для *социальных мутаций*, с одной стороны, и обеспечения преемственности и наследования в развитии, а, с другой стороны, чем глубже и разрушительнее кризис, тем сильнее он воздействует на генетическое ядро социальной системы и тем серьезнее может перестроиться система. Если же кризис, как ветер, проносится над верхушками деревьев, то система отделяется только легким испугом, почти полностью восстанавливая себя.

В-шестых, кризис является не только неизбежной, но и *необходимой фазой развития системы*. Он соединяет в себе не только угасание прежнего качества системы, но и появление нового. Если определять точнее, то суть кризиса составляет безвременье в системе, когда старая система уже исчезла, а новая еще не появилась. Довольно часто лучшей категорией для характеристики природы кризиса является категория «хаос». Не случайно на Руси, как правило, социальный кризис называли «смутным временем».

В-седьмых, кризис – это *этап перестройки системы*, обретения ею устойчивого вектора продвижения к новому качеству. Кризис представляется эпохой потери и обретения системой самой себя. Он является неизбежной фазой обновления. Подчеркнем, что инновационный подход к пониманию природы кризиса гораздо эффективнее катастрофического к нему подхода, ибо катастрофический подход проповедует спасение, а инновационный – деятельность по сознательному обновлению системы и тем самым ускорению ее выхода из состояния качественной неопределенности.

В-восьмых, кризис представляет собой *явление конкретно-историческое, развивающееся вместе с цивилизацией*. Если кризисы аграрного общества охватывали преимущественно сферу сельского хозяйства и приводили к голоду, а кризисы промышленные останавливали производство товаров, выступая как товарные кризисы, то кризисы постиндустриального общества будут охватывать сферу информации и интеллекта. Вместе с цивилизацией происходит развитие экологических, политических, религиозных, ментальных и иных кризисов, которые обретают специфику эпохи.

В-девятых, кризис должен рассматриваться как *сложное, комплексное явление*, охватывающее систему. Он представляет собой полиструктурное и полифункциональное образование. В качестве его важнейших характеристик выступают сфера проявления, масштабы, степень охвата объекта или процесса, факторы порождения, характер поражения системы, последствия для общества и др.

В-десятых, *причины кризисов очень многообразны*, они взаимосвязаны между собой. Они словно «вызывают» к действию друг друга. Например, отсутствие антикризисного и инновационного мышления персонала фирмы неизбежно вызывает к жизни ошибки в управлении, приводящие к структурным нарушениям системы, т.е. психологические причины порождают организационные, структурные ошибки, и наоборот. Немаловажно и то, что *существует известная корреляция между причинами кризиса и способами его преодоления*, как существует связь между болезнью и лекарством. Важно и то, какими бы причинами кризис не вызывался к жизни, он представляет собой *объективное явление*, которое разворачивается в пространстве и во времени, и не может быть преодолено сразу. Кризис характеризуется своим неповторимым типом *социальной инерции*. Обществу, преодолевшему его, он еще долго видится в кошмарных снах и сказывается во всех сферах жизнедеятельности.

В-одиннадцатых, малоисследованной проблемой до сих пор является проблема *структуры кризиса*. При этом структуру кризиса не следует путать со структурой системы, которая переживает кризис. Поскольку кризис выступает как процесс, то его структура – это структура процесса. А целостная структура любого процесса представляет собой сложное единство нескольких структур:

¹ Якобеец Ю.В. Циклы. Кризисы. Прогнозы. – М.: Наука, 1999. – С. 288.

1. **Собственно процессуальной структуры**, которая складывается из некоторых локальных процессов, интегрированных в данный целостный процесс. Любой процесс можно сравнить с текущей рекой, отдельные потоки которой и составляют ее структуру. При этом наиболее рельефными являются такие процессы, как: 1) ухудшение функционирования системы, ее разрушение, которые часто и отождествляют с кризисом; 2) гипертрофированный рост отдельных ее подсистем, которые поглощают ресурсы системы, напоминают раковую опухоль; 3) появление инновационных перспективных элементов, которые с большим трудом пробиваются к жизни. С точки зрения собственно процессуальной структуры кризис можно рассматривать как сложное переплетение процессов ухудшения функционирования системы, ее разрушения и гипертрофированного и инновационного роста.

В реальных системах, которые попадают в кризис, наблюдается многообразное взаимодействие кризисных процессов. Так, одни кризисы могут развиваться путем доминирования процессов разрушения, другие – ухудшения функционирования, третьи – господства гипертрофированного роста. Однако чаще всего кризис представляет собой своеобразный коктейль из этих процессов, что придает им индивидуальную неповторимость.

2. **Временной структуры**, в соответствии с которой процесс распадается на качественно различные этапы, когда система в процессе прохождения через кризис движется из прошлого через инобытие в будущее. Большинство исследователей выделяют, по крайней мере, четыре этапа жизни кризиса.

Первый этап представляет собой *латентный, скрытый период его развития*, «когда, – как отмечает Ю.В. Яковец, – его предпосылки назревают, но еще не прорываются наружу; этот период совпадает с завершающим этапом фазы стабильного развития (зрелости) уходящего цикла и началом зарождения в его недрах последующего цикла»¹. На этом этапе кризис еще незаметен. Общество может даже расцветать. И ни у кого пока не возникает сомнения в предстоящей дестабилизации. Это эпоха непризнанных пророков в своем Отечестве. Это время благодушия.

Второй этап представляет собой грозу среди ясного неба, *быстрое обострение всех противоречий, ухудшение показателей социальной динамики*, включение основных кризисных процессов, которые дремали на предыдущем этапе, накапливали разрушительные силы. На этом этапе происходит нарушение нормального функционирования социальных институтов, реализуется процесс деинституционализации, который охватывает такие социальные институты, как заработная плата, деньги, фирмы, пенсии и т.п. Последние резко снижают свою эффективность, что приводит к существенному ухудшению жизненного уровня населения.

Третий этап – это *нахождение системы на спаде, в провале*. Для образного его обозначения можно использовать название пьесы А.М. Горького «На дне». Общество действительно оказывается на дне. Только это дно не абсолютное для всех, ибо глубина реки кризиса своя для каждого социального слоя. Однако это «дно» выживания начинает ощущать основная часть населения, что приводит к психологическому шоку, росту числа самоубийств, разводов, расширению социальных масштабов девиантного поведения. Население начинает расслаиваться по типу активности. Одна часть впадает в своеобразную спячку-анабиоз, старается переждать кризис, снижает свою активность, пытается уйти от проблем реальной жизни. Другая часть начинает спешно приспосабливаться на основе снижения уровня удовлетворения потребностей,

¹ Яковец Ю.В. Циклы. Кризисы. Прогнозы. – М.: Наука, 1999. – С. 288.

откладывания потребительского спроса. Третья часть повышает свою деятельную активность, осваивает новые виды деятельности и активного образа жизни, ищет нововведения и способы эффективного выживания. Четвертая часть включается в различные оппозиционные формы борьбы и т.п.

Наконец, наступает четвертый этап в развитии кризиса, когда **возникают возможности выхода из кризиса**. Его можно назвать «свет в конце туннеля». На этом этапе происходит смягчение кризисных процессов. Основная часть пострадавших от кризиса, так или иначе, но приспосабливается к нему. В обществе постепенно исчезает страх, появляется оптимизм. Происходит интенсивное обновление общественной системы и рост эффективности от нововведений. Показатели социальной динамики начинают постепенно нарастать. Схематично этапы кризиса можно представить на рис. 1.

Как видно из данной схемы, для выхода из кризиса целесообразно:

Во-первых, стараться предвидеть его, для того чтобы подготовиться и смягчить удар о дно, сократить время пребывания на дне.

Во-вторых, сама подготовка к кризису сводится отнюдь не к созданию «закромов Родины», хотя значение пополнения стратегических запасов вряд ли кто осмелится отрицать. Она предполагает, прежде всего, концептуальную, идеологическую, ментальную, кадровую подготовку, а также формирование того инновационного потенциала, который, развернувшись, как крылья, может поднять со дна.

3. Недостаточно исследованной является **логическая структура** кризиса, которая складывается из совокупности ситуаций, возникающих под воздействием различных факторов. Сами факторы могут быть факторами разрушения, падения, торможения, активизации, обновления и роста. На латентной стадии кризиса снижается активность, обновление тормозится, нарастают негативные скрытые тенденции. На стадии падения действуют факторы падения и разрушения, которые толкают систему до «дна».

Показатели социально динамики

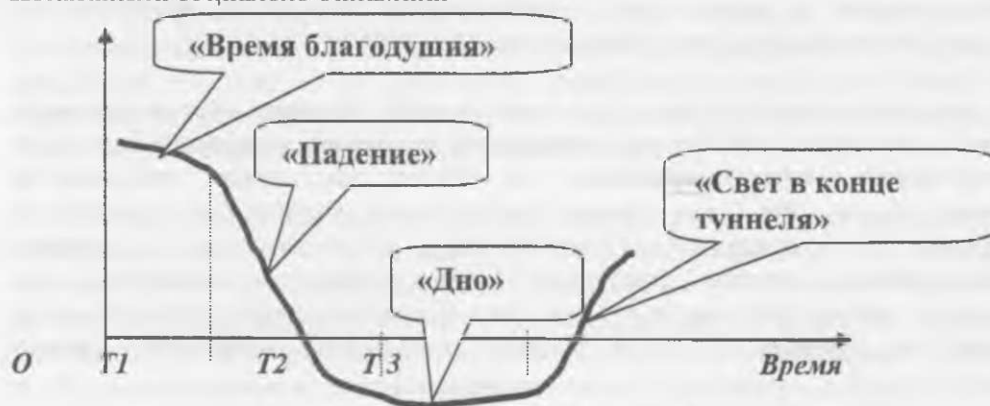


Рис.1. Динамика развития кризиса

На «дне» перед людьми возникает проблема жесткого выбора. Как справедливо отмечает Ю.М. Плотницкий: «Существует три варианта разрешения кризиса системы: 1) распад или гибель системы, при этом ее элементы захватываются другими системами; 2) реформа — постепенная перестройка ядра, генотипа системы, ведущая к появлению качественно новой системы; 3) революция — резкое, скачкообразное изменение ядра системы, катастрофический переход из одного состояния в другое»¹. На «дне»

¹ Плотницкий Ю.М. Теоретические и эмпирические модели социальных процессов: Учебное пособие для высших учебных заведений. — М.: Издательская корпорация «Логос», 1998. — С. 187.

активизируются процессы торможения кризиса, происходит активизация и внедрение нововведений. Ситуация начинает изменяться к выходу из кризиса. Стремление не допустить распада, гибели системы или революции в ней заставляет ее реформировать, вырабатывать антикризисные технологии, которые представляют собой очень важную разновидность технологий управления.

Современный кризис постсоветского общества подтверждает основные положения кризисологии. Но он отличается рядом особенностей:

Во-первых, это подлинно **комплексный кризис** как с точки зрения охвата им сфер общественной жизни, но и способов проявления. Он характеризуется спецификой регионального проявления по глубине и характеру поражения социума. В ряде стран кризис идет особенно сложно и болезненно. По времени протекания он представляет собой, вероятнее всего, среднесрочный кризис, а по характеру поражения отличается всеми направлениями поражения системы, начиная от генотипа и завершая структурно-функциональными параметрами. По характеру разрешения он выступает как замирающий кризис, а по последствиям – инновационный. Это, что называется, кризис по полной программе.

Во-вторых, кризис обусловлен **резкой нехваткой ресурсов** для серьезного структурного преобразования общества, создания мощного потока новшеств. Мало того, дальнейшее продолжение жизни «на дне» интенсивно вымывает ресурсы общества.

В-третьих, кризис представляет собой по сути дела **наслоение нескольких видов кризиса**, которые совместились во времени. Наиболее значимыми составляющими в его структуре выступают следующие разновидности кризисов:

1. Формационный, цивилизационный кризис, представляющий собой кризис индустриально-аграрного общества, выход из которого может обеспечить переход постсоветского общества к постиндустриальному информационному обществу.
2. Кризис авторитарно-патерналистского общества, его нерыночной экономики и распределительной системы, неразвитости стимулов и демократических форм жизни.
3. Кризис традиционализма во всех сферах жизнедеятельности, его неспособности обеспечить обновление.
4. Демографический кризис с его высокой смертностью и низкой рождаемостью.
5. Этнический кризис, выражающийся в ослаблении социально-культурных, языковых и иных характеристик этносов.
6. Экологический кризис, разрушающий уникальные природные системы и среду обитания человека.
7. Кризис системы ценностей как общественных, так и личных.

В-четвертых, кризис постсоветского общества в значительной мере является **транзитным** кризисом, т.е. **кризисным комплексом перехода**. Его глубина, масштаб, длительность в конечном итоге определяются не только реальным состоянием общества, но и теми целями, которое оно формулирует для преодоления кризиса. Комплексная транзитность кризиса означает необходимость согласования, синхронизации мер по преодолению отдельных кризисов. Самое главное здесь в том, чтобы меры, выработанные для преодоления одного кризиса, не противоречили и не отменяли меры по преодолению другого кризиса и соответствовали общему вектору развития цивилизации. К примеру, определение транзита только в сторону рыночной экономики может привести к традиционалистскому рынку, а преодоление национально-этнического кризиса посредством создания национального государства неизбежно вступит в противоречие с современными демократическими ценностями и прогрессивными технологиями регулирования национальных отношений. Следует особо подчеркнуть то обстоятельство, что исторический транзит требует глубокого и всестороннего

осмысления, недопущения роковых ошибок. Данный транзитный кризис требует серьезной исторической мобилизации общества на достижение сформулированных и осознанных национальных целей и интересов.

3. Сущностные характеристики характеристик успешного антикризисного государственного управления

Успешное антикризисное управление характеризуется соответствующими принципами, подходами, практиками и технологиями

Среди принципов как наиболее общих правил осуществления успешного антикризисного управления выделяются:

1. *Системный и комплексный подходы*, которые предполагают системную аргументированность мер преодоления. При этом каждое действие должно рассматриваться в системе действий, воздействующее на систему государства.
2. *Принцип максимума функциональности и минимума дисфункциональности* напоминает принцип «Не навреди!» в медицине, предполагает постоянную оценку действий с точки зрения соотношения их пользы и вреда.
3. *Принцип синергизма*, который предполагает поиск в точках бифуркации наиболее перспективных направлений развития, осуществление таких действий, которые ведут к умноженному позитивному эффекту.
4. *Принцип объективности*, предполагающий получение и использование объективной информации, отделение ее от оценок, желаний и ощущений.
5. *Принцип научного сопровождения кризиса и антикризисных действий*, предполагающий развитие антикризисного экспертного сообщества, организацию научных исследований, постоянного мониторинга кризисных процессов, приучение ученых к систематической работе с кризисом, осмысления результативности антикризисных действий.
6. *Принцип гражданского мира и гражданской поддержки антикризисных мер* ориентирует на постоянное взаимодействие управленцев с гражданским обществом, повышение уровня понимания им сути кризиса и антикризисных мер, обретение позитивного отношения к антикризисным изменениям, развитие гражданской активности при осуществлении изменений.
7. *Принцип адекватности и технологичности мер по преодолению кризиса* заставляет искать наиболее адекватные способы выхода из кризиса и выстраивать их в виде реальных технологий на каждом этапе кризиса.
8. *Принцип корреляции причин кризиса, его содержания, мер по его преодолению и последствий от их применения* направляет управленца, предполагает выстраивание цепочек «причина кризиса – содержание кризиса – антикризисные меры».
9. *Принцип обратной связи*, предполагающий коррекцию взглядов и действий по преодолению кризиса после их реализации в зависимости от результатов.
10. *Принцип команды во главе с эффективным руководителем* интегрирует в себе командную работу во главе с формально-инструментально-неформальным лидером на всех этапах кризиса.

Поведение людей в кризисных ситуациях различных эпох характеризовалось индивидуальными, групповыми и национальными антикризисными практиками, недостатки и достоинства которых представлены на приведенной ниже табл. 1.

Таблица 1

Сравнительная характеристика достоинств и недостатков антикризисных практик

Суть антикризисной практики	Ее достоинства	Ее недостатки
1. Спасайся, кто как может!	Быстрая эвакуация из зоны кризиса	Некуда бежать при мировом глобальном кризисе
2. Поддержим незащищенные слои населения, остальные спасаются сами	Усиление защищенности незащищенных слоев	Рост нагрузки на средний класс, ухудшение его стратификации
3. Спасаемся вместе!	Мобилизация общества на борьбу с кризисом	Опасность возникновения паники
4. Завалим кризис ресурсами, если их нет, то возьмем кредиты и засыплем яму кризиса	Возможность быстрой остановки кризиса	Перерасход ресурсов, трудно удержать дальнейшее сползание в яму кризиса
5. Мобилизуем население, затянем пояс, снизим потребление	Мобилизация общества на борьбу с кризисом, перераспределение ресурсов из потребления на антикризисные меры.	Снижение потребительского спроса бедных и средних слоев, сдерживание товарно-денежных отношений.
6. Централизуем систему управления, усилим контроль	Повышение управляемости, включение централизованно-иерархических инструментов управления.	Отсутствие контроля и коррекции ошибок верхних звеньев управления
7. Выдвинем харизматического лидера нации	Объединение общества вокруг лидера с высоким уровнем доверия к нему	Ложный харизматизм, неспособность лидера к эффективному управлению.
8. Сузим сферу рынка, усилим контроль за ценами и распределением ресурсов	Сдерживание рыночной стихии государственным контролем за ценами.	Сдерживание развития рыночной экономики
9. Сократим аппарат управления, ликвидируем лишние его звеньев	Ликвидация лишних звеньев в аппарате управления, повышение его профессионализма	Имитация сокращения, устранение из аппарата оппонентов-профессионалов
10. Повысим налоги, сборы, пошлины	Быстрое получение финансовых ресурсов	Снижение стимулов экономического роста
11. Отвлечем население от кризиса посредством развлечений и информационной игры	Отвлекает население от паники, ажиотажного спроса, миграции и т.п.	Сдерживает осознание кризиса и формирование антикризисного поведения

Окончание табл. 1

12. Выдвинем национальную идею, идеологему, сформируем мотиваторы	Целевая консолидация общества, побуждение людей к антикризисным действиям	Трудности формирования и большие затраты на пропаганду национальной идеи, идеологемы, формирования мотиваторов
13. Примем эффективные законы, сформируем нормативно-правовое обеспечение для борьбы с кризисом	Формирование нормативно-правовой основы для антикризисных мер	Абсолютизация роли законов в преодолении кризиса, сдерживание разработки антикризисных мер
14. Введем режим всеобщей экономии, прежде всего, за счет ресурсосберегающих технологий	Снижение затрат, формирование дополнительных ресурсов	Ошибки политики экономии, приводящие к сдерживанию антикризисных программ
15. Обучим население антикризисному поведению	Недопущение паники, четкая ориентация жизненных программ и поведения населения	Неэффективность самих программ и тренеров.
16. Создадим концепцию, стратегию, программу и планы борьбы с кризисом	Наличие четкой системы технологических антикризисных действий	Нереалистичность, нетехнологичность, ресурсная необеспеченность антикризисных стратегий, программ, планов
17. Внедрим инновационные технологии	Обновление производства	Значительные затраты ресурсов, которых нет.
18. Усилим роль государства как центра борьбы с кризисом	Согласованность действий органов государственной власти	Подавление государством бизнеса, организаций гражданского общества

Анализ представленных в таблице практик позволяет сделать выводы о том, что не существует однозначно позитивных, простых и результативных антикризисных практик. Они должны представлять собой сложные научно обоснованные и обеспеченные ресурсами многоуровневые социальные технологии, среди которых выделяются две их основные разновидности:

- **Технологии выхода из кризиса или преодоления из кризиса.** Они применяются в том случае, когда система уже находится в кризисе. Задача этих технологий заключается в том, чтобы обеспечить ее выведение из кризиса.
- **Технологии профилактики кризисных процессов** в системе. Назначение их состоит в том, чтобы обнаруживать кризисные процессы и ликвидировать их.

Технология выхода из кризиса включает в себя четыре блока действий:

1. Диагноз кризиса, который предусматривает определения его типа, этапа и механизма.
2. Оценку возможностей выхода из кризиса в аспекте внутренних ресурсов, внешних условий факторов и ресурсов, сторонников, противников и возможностей команды.

3. Формирования предпосылок выхода из кризиса, в составе которых выделяются создание команды, выработка концепции, программы и технологии, создание организации и формирование ресурсов.

4. Выход из кризиса, т.е. реализацию программы и технологии, расширение социальной базы реформ, мониторинг проблем и происходящих перемен, корректировку программы и технологий.

Технология *профилактики кризисных процессов* состоит из четырех этапов:

1. Диагноз ситуации в системе, предполагающий формулирование проблемы, формирование концепции диагноза, определение методов диагностики, сбор необходимых фактов, их анализ.
2. Планирование действий по нормализации ситуации: поиск идей в аспекте возможных решений, разработку и оценку альтернатив, планирование действий по нормализации ситуации.
3. Внедрение плана действий, в состав которого входят: создание программы, формирование и обучение команды, организация и контроль за внедрением.
4. Проверка эффективности реализации плана действий, т.е. выяснение соответствия планируемых действий реализуемым действиям, оценка эффективности реализованных действий, внесение дополнений в рабочую программу действий.

Реализация антикризисных технологий предполагает несколько *важнейших условий*:

Во-первых, наличие в обществе гражданского *мира и согласия*, его единства, стремления к консолидации, развитие партнерства между различными социальными и политическими силами. Как только начинает нарастать социальная напряженность, так, как правило, вновь усиливаются деструктивные процессы.

Во-вторых, наличие в обществе *интеллектуально-нравственного потенциала*, который предполагает нравственную устойчивость элиты общества перед тяжкими испытаниями, способность преодолеть падение духа, понять суть кризиса и выработать способы его преодоления.

В-третьих, наличие и укрепление в обществе *культуры, политической воли и организованности* в процессе выработки целей, программ и осуществления деятельности.

В-четвертых, *способность элиты сформировать и помочь людям осознать свои интересы и возможности, заложить диссипативные структуры, очаги обновления и положительные синергетические процессы*.

В-пятых, одно из основных положений кризисологии гласит: из кризиса невозможно выпрыгнуть, из него нужно *вырастить*, ибо кризис чаще всего выступает как закономерный этап развития общества. Он естественно наступает и естественно, без чудодейственных сил, преодолевается. И это преодоление требует необходимой зрелости общества. Кризис, как всякая социальная нужда, выступает учителем, который наставляет и мобилизует людей, заставляет их действовать конструктивно

Список литературы

1. Плотницкий Ю.М. Теоретические и эмпирические модели социальных процессов. Учебное пособие для высших учебных заведений. – М.: Издательская корпорация «Логос», 1998.
2. Яковец Ю.В. Циклы. Кризисы. Прогнозы. – М.: Наука, 1999.

УДК 370.153

ЭЛЕКТРОННОЕ ОБУЧЕНИЕ В ПОДГОТОВКЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В СИБАГС: ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Н.Н.Таушканов

канд.социол.наук, директор Института переподготовки специалистов,
Сибирская академия государственной службы

The significant improvement of the effectiveness of public administration is defined by the level of professionalism of the staff of the organizations in this field. The achievement of this goal is one of the priority reforms of the civil service in the Russian Federation. For this it is essential to establish a system of continuous professional education of civil servants. The realisation of this in today's environment is possible only through the use of innovative educational technology, an example of which is 'distant learning.' The use of distant learning is becoming more necessary in educational programs for civil servants.

Повышение эффективности государственного управления в значительной мере определяется ростом профессионализма кадров органов государственного и муниципального управления. Достижение этой цели требует формирования системы непрерывного профессионального образования государственных и муниципальных служащих. Ее формирование в современных условиях возможно только на базе инновационных образовательных технологий, одной из которых является дистанционное обучение.

Современные условия предъявляют повышенные требования к эффективности и результативности системы государственного и муниципального управления. Как отмечалось в Концепции административной реформы в Российской Федерации, ее чертами «должны стать самостоятельность и ответственность, динамичное движение вперед, следование общей идеологии развития страны, эффективное использование ресурсов, смелые и неординарные решения, поддержка инициативы и инноваций»¹.

Стратегия дальнейшего развития связывается с модернизацией страны и, в том числе, переводом экономики на инновационный путь как решающего условия решения задачи устойчивого развития страны и обеспечения достойного уровня и качества жизни населения.

Это придает еще большую значимость решению задачи повышения эффективности и результативности государственного и муниципального управления.

Государственное и муниципальное управление – это не только соответствующие институты власти, но и, прежде всего, кадры государственных и муниципальных служащих с их квалификацией, готовностью и способностью справиться с решением встающих задач.

Исходя из этого, в ряде принятых на федеральном уровне нормативных правовых актов формулируются своеобразный заказ и требования к уровню их квалификации. Речь идет

¹ Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах: утв. Распоряжением Правительства РФ от 25 окт. 2005 г. № 1789-р//СЗ РФ. – 2005. – № 46. – Ст.4720.

о владении современными технологиями управления, проектным методом, управлением по результатам, использовании информационно-коммуникационных технологий в управлении, разработки и внедрения инноваций, в том числе организационных и т.д.

Несомненно, за истекший период времени сделано много как в плане содержания образовательных программ, так и форм, методов и технологий обучения, взаимодействия органов власти с образовательными учреждениями. Как результат, повысился уровень образования государственных и муниципальных служащих. Однако многие вопросы остаются нерешенными. Как следствие, в Программе реформирования государственной службы РФ на 2019-2013 годы вновь отмечается, что «качество профессионального обучения государственных служащих в недостаточной степени отвечает потребности развития государственной службы»¹.

Современный характер общественного развития и требования эффективности государственного управления требуют сегодня не разовой подготовки служащего на весь период его профессиональной деятельности, а создания условий для непрерывного образования, регулярного обновления знаний и формирования профессиональных компетенций. Поэтому решение задачи подготовки квалифицированных кадров возможно только при условии формирования системы непрерывного профессионального образования.

Ее реализация в условиях формирующегося информационного общества невозможна без разработки и внедрения современных образовательных технологий, которые включают в себя средства ИКТ, дидактические материалы, соответствующие этим техническим средствам, и научно обоснованные методы их применения. Это позволит обеспечить открытость и динамичность системы, возможность выбора образовательных услуг с учетом меняющихся потребностей обучения государственных и муниципальных служащих².

Современные информационно-коммуникационные технологии должны стать стержнем, технологической основой современного образовательного процесса, что позволит работать в условиях массового обучения, обеспечивая базу для проведения аудиторных занятий и самостоятельной работы обучающихся, разнообразие педагогических технологий и оценивания³.

В полной мере соответствуют этим требованиям дистанционные образовательные технологии. Образовательные программы на их основе изначально ориентированы на самостоятельное и проективно гибкое обучение.

Привлекательность дистанционного обучения для органов власти, а также государственных и муниципальных служащих обусловлена целым рядом факторов. В первую очередь, по нашему мнению, следует выделить следующие:

– способность обеспечить возможность для профессионального развития с учетом условий проживания и профессиональной деятельности различных профессиональных групп. Дистанционное обучение решает проблему географической удаленности регионов и территорий от вузовских центров, обеспечивает технологическую основу для решения вопросов массового «ликбеза» государственных и муниципальных служащих по

¹ Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы), утв. Указом Президента РФ от 10.03.2009. № 261.

² Прокудин Д.Е. Технология образования информационного общества //Высшее образование в России. – 2008. – № 1. – С. 32.

³ Шехонин А.А., Тарлыков В.А. Оценивание компетенций в сетевой среде вуза //Высшее образование в России. – 2009. – № 9. – С.18.

актуальным вопросам государственного и муниципального управления, отвечает требованиям распределенного обучения, при котором специалистов младших должностных групп, как и высших руководителей, зачастую лучше обучать по месту их жительства и работы. В числе немаловажных обстоятельств и финансовые аспекты получения образования, поскольку в современных условиях значительное число государственных и муниципальных служащих получают высшее и дополнительное профессиональное образование за счет собственных средств и др.;

– формирование в процессе обучения навыков профессиональной деятельности с использованием информационно-коммуникационных технологий в управлении. Использование сетевых технологий и Интернета для улучшения коммуникации – ключевой процесс модернизации системы государственного управления. В ответ на изменяющиеся политические, экономические и социальные вызовы многие страны во всех регионах мира разрабатывают и реализуют политику внедрения он-лайн-ового правительства, цель которой – обеспечить повышение эффективности деятельности правительственных учреждений. На это сделан акцент и в федеральной целевой программе «Электронная Россия», а также концепции административной реформы в Российской Федерации на 2006-2008 гг.¹.

Значимость дистанционных образовательных технологий со временем будет только повышаться. На это ориентирует объективная логика информатизации общества, модернизации российского образования и все более отчетливо проявляющийся акцент государства на внедрение современных ИКТ в сферу государственного и муниципального управления.

При всей объективной востребованности дистанционного обучения в системе подготовки государственных и муниципальных служащих его внедрение в образовательную деятельность, по нашему мнению, должно опираться на анализ потребности обучения органов государственной власти и местного самоуправления. Учет потребности заказчика – отправная точка для внедрения любой образовательной инновации. Иная постановка вопроса обрекает ее на провал.

Это предполагает оценку потребности не только в количественном и содержательном аспектах, но и реальной возможности органов власти различного уровня воспринять образовательную услугу на основе одной из дистанционных образовательных технологий: кейс-, интернет- или телекоммуникационной технологии. По данным социологических исследований, проведенных СибАГС в 2001–2007 гг. в Сибирском федеральном округе, свыше 90 % экспертов из числа государственных служащих заявляют, что хотели бы повысить уровень своего профессионального образования. Однако вследствие недостатка финансовых средств (48 % респондентов) и проблем, связанных с отсутствием работника на рабочем месте (44 % респондентов), государственные служащие не могут это реализовать. Поэтому наиболее приемлемой формой обучения для большинства из них является получение образования без отрыва от производства. Уровень информатизации регионов и территорий, возможности доступа служащих к компьютерной технике определяют предпочтения в технологиях дистанционного обучения.

Дистанционные образовательные технологии требуют постоянного совершенствования с учетом прогресса ИКТ и средств коммуникации в регионах. Поэтому условием их успешного внедрения и развития должна быть стратегия развития образовательной деятельности учебного заведения.

¹ Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002 – 2010)» режим доступа: <http://www.hse.ru>

Если на первоначальном этапе интернет-обучение наиболее вероятно только на основе текстовой информации, то в дальнейшем развитие этих образовательных программ потребует привлечения существенных финансовых, материально-технических и интеллектуальных ресурсов.

Чтобы оценить их масштаб, достаточно в качестве примера привести затраты на решение одной из основных задач – разработки электронного контента. По мнению экспертов, создание одного учебного курса, отвечающего современным требованиям электронного обучения, оценивается в 900 000 рублей и занимает более 100 часов.

Поэтому необходимо решить вопросы стратегии развития образовательной деятельности по подготовке кадров в целом. Постановка и определение стратегических целей развития должны послужить связующим звеном между видением миссии учебного заведения и его деятельностью на оперативном уровне, реализация которых связана с учетом спроса на образовательные услуги, в том числе и электронного обучения, а также меняющихся потребностей заказчиков на них.

Сегодня для решения вопросов профессионального развития государственных и муниципальных служащих недостаточно только образовательных программ. Учебное заведение должно быть способным оказывать целый комплекс услуг по образовательной, научной, методической, информационной, консультационной и др. поддержке государственной и муниципальной службы.

Современная среда, в которой осуществляется деятельность органов власти и, соответственно, государственных и муниципальных служащих, характеризуется нарастанием рисков и неопределенности при принятии и реализации управленческих решений. Вопросы, требующие оперативного принятия решений, возникают каждый день. Подчас для решения их служащим не хватает управленческого опыта либо знаний в той или иной сфере управления. Различные формы профессионального обучения не всегда могут помочь, поскольку проводятся эпизодически и решают, как правило, наиболее общие задачи. Поэтому растет потребность в управленческом консультировании в оперативном режиме. Однако воспользоваться такими услугами в силу различных причин, особенно для многих муниципальных служащих, порой весьма затруднительно. Поэтому в последние годы набирает силу и становится все более популярным консультирование с использованием современных информационных технологий, в том числе и Интернет. С учетом этого в настоящее время в СибАГС ведется работа по разработке и технологическому обеспечению развертывания системы оперативного консультирования руководителей и специалистов органов государственного и муниципального управления по таким направлениям их деятельности, как разработка и реализация комплексных программ социально-экономического развития, формирование оптимальной организационной структуры администраций, формирование бюджета и межбюджетных отношений муниципальных образований, технологий кадровой работы, взаимодействия с населением и другим вопросам.

В последние годы активно используются и системы электронного тестирования государственных служащих. Например, в Республике Казахстан функционирует единая система тестирования, представляющая собой разветвленную многофункциональную телекоммуникационную сеть, включающую центральный сервер и региональные центры тестирования. В Российской Федерации создание такой системы также в повестке дня. Однако решение этой задачи сдерживается пробелами в законодательстве, отсутствием системы управления государственной службой и современной общегосударственной информационно-коммуникационной сети. Вместе с тем, проводить оценку

профессионального уровня служащих необходимо уже сегодня. В полномочия образовательных учреждений, осуществляющих подготовку, повышение квалификации и переподготовку государственных и муниципальных служащих, входит и разработка соответствующих систем электронного тестирования. Уже сегодня накопленный опыт в обучении государственных и муниципальных служащих позволил нам приступить к формированию такой системы в Сибирском федеральном округе. Разработчиками тестовых заданий являются квалифицированные преподаватели академии, выполняющие эту работу на основе анализа законодательства и направлений деятельности государственных и муниципальных органов. Это позволит обеспечить качество контрольно-измерительных материалов, а также объективность и сравнимость оценки знаний во всех регионах¹.

Для развития этого направления образовательной деятельности требуется и учет условий развития дистанционных образовательных технологий. Здесь, прежде всего, следует выделить два наиболее существенных фактора: состояние и тенденции развития нормативной базы дистанционных образовательных технологий, а также уровень и перспективы информатизации в стране в целом и в конкретных регионах.

Сегодня в Российской Федерации наиболее острой проблемой является несовершенство нормативной правовой базы дистанционного обучения. После продолжительного эксперимента по внедрению и развитию дистанционного обучения оно было узаконено. Однако и по сей день не завершен процесс разработки и принятия документов, призванных дать ответ на вопрос «как это делать?».

Нет полной ясности и в вопросах применения дистанционных образовательных технологий в программах дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих. Анализ потребности обучения свидетельствует о том, что дистанционное обучение в наибольшей степени востребовано, с одной стороны, руководителями органов государственной власти и местного самоуправления различного уровня, с другой – рядовыми специалистами. На то есть объективные обстоятельства. Однако в соответствии с «Положением о порядке получения дополнительного профессионального образования государственными гражданскими служащими Российской Федерации» обучение по программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации с использованием дистанционных образовательных технологий возможно только для служащих, замещающих должности гражданской службы категории «руководители»².

В различных регионах страны могут быть различны также коммуникационные и технические условия для реализации дистанционных образовательных программ, и это также необходимо учитывать. К тому же эти условия стремительно меняются. Так, согласно проведенным нами исследованиям, если в 2001 году выход в Интернет имели чуть больше половины опрошенных государственных служащих в Сибирском федеральном округе, то в 2008 таковых было уже 76 %.

Внедрение Интернет-технологий в подготовку кадров для государственной и муниципальной службы может послужить и хорошей основой для развития взаимовыгодного сотрудничества образовательных учреждений наших стран.

¹ Таушканов Н.Н., Новокрещенов А.В., Рогачев С.А., Зенков М.Ю. Профессиональное развитие кадров с использованием дистанционных образовательных технологий в ИПС СиБАГС. – Новосибирск., 2009. – С. 71.

² О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации: указ Президента РФ от 28 дек.2006 г. № 1474 (с изм. от 6 дек. 2007 г.)//СЗ РФ. – 2007. – № 1. – Ст. 203.

Список литературы

1. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах: утв. Распоряжением Правительства РФ от 25 окт. 2005 г. № 1789-р//СЗ РФ – 2005. – № 46.
2. О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации: указ Президента РФ от 28 дек. 2006 г. № 1474 (с изм. от 6 дек. 2007 г.)//СЗ РФ. – 2007. – № 1.
3. Прокудин Д.Е. Технология образования информационного общества //Высшее образование в России. – 2008. – № 1. – С. 30-38.
4. Таушканов Н.Н., Новокрещенов А.В., Рогачев С.А., Зенков М.Ю. Профессиональное развитие кадров с использованием дистанционных образовательных технологий в ИПС СИБАГС. – Новосибирск, 2009. – С. 140.
5. Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002 – 2010)» режим доступа: <http://www.hse.ru>
6. Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы), утв. Указом Президента РФ от 10.03.2009 № 261.
7. Шехонин А.А., Тарлыков В.А. Оценивание компетенций в сетевой среде вуза //Высшее образование в России. – 2009. – № 9. – С. 16-22.

УДК 37.014.1(476)

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ОБУЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

А.Н. Морозевич

докт. техн. наук, профессор,
ректор Академии управления
при Президенте Республики Беларусь

This work tells about modern education technologies of civil servant in Republic of Byelorussia.

Раскрывая данную тему, затрону вначале общие вопросы обучения государственных служащих. Традиционно оно ведется с использованием некой эталонной модели специалиста.

Модель современного руководителя весьма сложна и динамична, причем ее динамика обусловлена резким возрастанием предъявляемых к руководителям требований.

По нашему мнению, сегодня современные управленцы должны быть ориентированы на следующее:

- 1) понимание экономических аспектов глобализации и ее последствий; четкое представление о кратко- и долгосрочной перспективе развития;
- 2) создание системы дополнительных индикаторов, оценочных показателей и способов их определения с целью получения в условиях неопределенности необходимой информации для разработки и реализации антикризисной стратегии;

- 3) минимизацию количества уровней управления и повышения ответственности за принятие решения на каждом уровне (на этом сегодня также акцентировал внимание, открывая форум, премьер-министр Кыргызской Республики);
 - 4) раскрытие источников инновационных идей, таланта и энтузиазма, поиск исполнителей и партнеров, чьи сильные стороны и подходы отличаются от собственных, что важно, и дополняют их;
 - 5) формирование инновационных производств, позволяющих реализовывать погруженный в среду маркетинга полный инновационный цикл развития, включая фундаментальные и/или прикладные исследования, разработку и проектирование, освоение, сбыт, послепродажное обслуживание;
 - 6) управление производством и инновационной деятельностью как системной совокупностью динамических бизнес-процессов, владение новейшими информационно-коммуникационными технологиями, приобретение способностей управлять продвижением и реализацией продукта труда в реальной и виртуальной средах.
- Подготовить таких специалистов непросто.

Проблемы в подготовке руководящих кадров ярко обозначил мировой финансово-экономический кризис. Он кроме общепонимаемых проблем высветил «узкие» места в управленческой деятельности. Думаю, что они понятны в этой аудитории. Тем не менее, важно отметить, что возникшие проблемы схожи, по сути, и для стран с устоявшейся рыночной экономикой, и для стран, идущих по пути к рынку. Этим хочу подчеркнуть, что такие проблемы не являются продуктом только национальных систем менеджмента.

Это, видимо, позволяет говорить об определенной несостоятельности мировой экономической науки и о том, что теория и практика управления социально-экономическими объектами и процессами тоже требуют своего совершенствования. Хотя понятно, огульное уничтожение теории и практики неконструктивно – в вооруженных силах развитых стран, например, необходимый опыт создания устойчивого состояния обороноспособности страны имеется. Однако опыт военных не перенесен на «гражданскую» микро- и макроэкономику. Замечу также, в технических системах кризиса не бывает. Для них теория управления и теория надежности весьма развиты. Разумный перенос этих знаний в область социально-экономических систем, по моему мнению, также возможен. Но этого пока нет.

Конечно же, рано или поздно новое поколение управленцев научится решать актуальные проблемы современности. Правда, на это может уйти довольно много времени. Чтобы это время сократить, нужно, по нашему мнению, сконцентрировать усилия ученых, практиков и профильных педагогов на внедрении «нового управления». Его суть заключается в том, что мы должны научиться принимать решения, необходимые для противостояния кризисам, опережая его.

Мы понимаем, что качество образовательного процесса имеет 4 составляющих:

1. Учебные планы, программы, а главное – их содержание.
2. Образовательные технологии.
3. Профессорско-преподавательский состав.
4. Материально-техническое и организационное обеспечение.

Безусловно, что качество выпускника определяется при этом и качеством абитуриента (особенно это важно учитывать при жестких временных рамках образовательного процесса) и мотивированным настроем обучаемого.

За сотни лет существования университетов человечество не придумало ничего другого, но инновации в каждую составляющую качества вносятся непрерывно. В этом смысле мы тоже не оригинальны.

Начну с организационного обеспечения (его роль емко обозначил в своем сегодняшнем выступлении господин премьер-министр).

К настоящему времени в нашей стране завершается формирование всех элементов системы непрерывной подготовки управленческой элиты.

Так, подготовка студентов по специальностям управления осуществляется в 20 государственных и 5 частных вузах Республики Беларусь. Общее количество лиц, обучаемых по специальностям государственное управление, бизнес управление, экономика и управление составляет более 117 тыс. человек. Повышение квалификации и переподготовка руководящих работников и работников органов государственного управления осуществляется в 38 учреждениях образования нашей страны. В 2008 году повысили квалификацию, прошли стажировку или переподготовку 237,5 тыс. руководителей и специалистов.

Ядро этой системы представлено Академией управления при Президенте Республики Беларусь. В новой структуре Академии управления три института: два учебных – Институт государственной службы и Институт управленческих кадров и один Научно-исследовательский институт теории и практики государственного управления.

Институт государственной службы рассматривается нами как центр элитного управленческого образования для действующих управленцев. Это образование дифференцировано в зависимости от формы обучения по глубине и спектру получаемых знаний, умений, навыков по предметам и компетенциям. В этом институте осуществляется переподготовка (10 месяцев для очной формы и 1 год и 10 месяцев – для заочной формы) и повышение квалификации (до 3 месяцев). Хочу обратить особое внимание на то, что со следующего учебного года мы за бюджетные средства начинаем трехлетнюю подготовку, предоставляя второе высшее образование действующим управленцам.

Переподготовкой в Академии управления ежегодно охвачено более 860 человек, из них более 350 – за счет средств республиканского бюджета; повышением квалификации охвачено более 4,5 тыс., из них около 3,3 тыс. – бюджетники. Переподготовка ведется по 13 специальностям: антикризисное управление предприятием; государственное и местное управление; государственное управление и идеология; государственное управление национальной экономикой; государственное управление социальной сферой; деловое администрирование; международные отношения: международный маркетинг; управление агропромышленным комплексом; управление государственными информационными ресурсами; управление персоналом; управление предприятиями агропромышленного комплекса; экономика и управление на предприятии промышленности.

Полагаем нелишним подчеркнуть, что Институт государственной службы имеет в регионах страны филиалы своих кафедр.

Второй учебный институт – Институт управленческих кадров – это базовое звено системы непрерывной подготовки управленцев и одновременно испытательный «полигон» инновационных образовательных технологий, а также «инкубатор» педагогических кадров. Институт осуществляет подготовку специалистов на базе среднего, среднего специального и высшего образования. В институте обучается более 4,2 тыс. студентов, из них за счет средств бюджета обучается более 740 человек.

Научно-исследовательский институт теории и практики государственного управления – у нас это генератор инновационных идей в области государственного управления, разработчик и реализатор новейших управленческих и образовательных технологий.

В соответствии с темой доклада далее будем делать акценты не на студентах, а на слушателях. Набор слушателей на обучение осуществляется двумя путями. Первый – это целевой набор по государственному заказу.

С этого года он утверждается совместным распоряжением Премьер-министра и Главы Администрации Президента Республики Беларусь. Здесь «тяжесть» выбора возлагается на органы государственного управления. Академия управления, проводя конкурсный отбор, завершает формирование состава слушателей, но конкурс для этой категории слушателей весьма мал. При этом нам предоставлено право отчислять слушателей не только за нарушение учебной дисциплины, но даже за невысокую успеваемость (средний балл менее 7 баллов при 10-балльной системе).

Второй путь формирования контингента слушателей – это набор на платной основе. Здесь претенденты сдают вступительные испытания в форме тестирования по вопросам теории и практики государственного управления, государственного строительства, идеологии, политического и социально-экономического развития Республики Беларусь и проходят собеседование по избранной специальности. Средний конкурс по данной форме составляет от 1,5 до 2 человек на место.

Стоит отметить, что кандидаты для обучения выбираются преимущественно из общегосударственных и отраслевых баз данных перспективных работников. К слову, сейчас у нас обсуждается вопрос о создании единого иерархически организованного и структурированного банка данных перспективных работников Республики Беларусь. Обязательным элементом структуры критериев в таком банке данных, по нашему мнению, должны стать компетенции – знания, умения и опыт, необходимые для решения теоретических и практических задач в управленческой деятельности.

Учебный процесс поддерживается новыми учебными планами и программами, которые обязательно согласуются с заказчиками (министерствами и ведомствами). Учебный процесс стал более практикоориентированным. Увеличилось количество выездных занятий, т.е. таких, которые проводятся на базе предприятий и организаций. Непосредственно в учебном процессе в качестве преподавателей принимают участие руководители министерств и ведомств, ученые, ведущие преподаватели других вузов, как зарубежных, так и отечественных. Мы стараемся приглашать совместителей не только на защиту проектов и выпускных работ (что весьма важно), но и для чтения лекций, проведения практических и семинарских занятий. Частыми гостями наших слушателей и студентов стали представители посольств зарубежных стран. Так, в прошедшем учебном году Академию управления посетили главы дипломатических представительств и сотрудники посольств Великобритании, Венесуэлы, Вьетнама, Германии, Индии, Ирана, Казахстана, Китая, Кореи, Кубы, Латвии, Литвы, Польши, России, Турции, Узбекистана, Украины, Швеции.

Нам, да и слушателям тоже, необходима не столько критика, сколько передача новых знаний и накопленного опыта.

Преподаватель должен перестать быть пассивным «ретранслятором», даже если он владеет глубокими теоретическими знаниями, различными методиками, инструкциями и другими нормами. Он должен стать при этом квалифицированным консультантом (тьютором), владеющим современными методами консультирования по решению различных задач, а также инструктором по самообразованию. Роль преподавателя, в этом смысле, заключается в направлении процесса обучения на решение практических проблем сегодняшнего и завтрашнего дня. Таким образом, процесс обучения становится составной частью процесса формирования необходимых управленческих компетенций.

Здесь мы, при разумном балансе теории и практики, используем активные формы и методы обучения. Это экспертная оценка и решение ситуационных задач; деловые и ролевые игры; тренинги; групповые дискуссии (в том числе «слушатель-группа»); круглые столы; видеоконференции и другие.

Активным практически обязательным инструментом корректировки образовательного процесса является психодиагностика слушателей.

Инновационным, по нашим меркам, средством решения многофункциональных задач обучения управленцев является функционирующий с недавнего времени в нашей Академии многомониторный Центр ситуационного моделирования.

Он представляет собой интеллектуальный автоматизированный комплекс, обеспечивающий вычислительную и информационную поддержку решения учебных задач, максимально приближенных к реальным ситуациям. Сочетание графической информации, текста и звука многократно повышает эффективность обучения. Мы в этом убедились на практике.

В настоящее время мы взаимодействуем в режиме дистанционного обучения с более чем 1200 государственными органами и организациями. При этом электронными учебно-методическими комплексами, а это курсы лекций, аудио лекции, практикумы, деловые игры, электронные библиотеки, контрольные и итоговые тесты, обеспечено 178 учебных дисциплин и 48 курсов системы повышения квалификации.

Академия управления приступила к созданию широкомасштабной системы поддержки самообразования кадров в сфере управления, включая ее различные направления: идеологическое, экономическое, юридическое, социальное и т.д.

С целью активизации участия обучаемого в учебном процессе в Академии управления в качестве итоговых испытаний слушателям часто предлагается провести групповые (поточные) тематические научно-практические конференции с последующей публикацией материалов выступлений и их рассылкой в органы власти.

Мы активно привлекаем слушателей для выступлений перед студенческой аудиторией. Это поддерживает прямую обоюдовыгодную связь начинающих управленцев и действующих.

Мы стараемся обеспечить не только непрерывную подготовку управленцев, но и наладить систематическое взаимодействие между слушателями и выпускниками. В этих целях нами создана Ассоциация наших выпускников, создаются Попечительские советы.

Таким образом, в Академии управления при Президенте Республики Беларусь завершается создание многоуровневой и многоконтурной, замкнутой, т.е. обладающей обратными связями, системы обучения управленческих кадров, способной предоставлять высококачественные образовательные услуги в центре (на базе академии), и на «территории» облисполкомов (используя ресурс непосредственно академии и филиалов ее кафедр), а также на рабочем месте слушателей (средствами дистанционного образования).

УДК 574:338.2(476)

ЭКОЛОГО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ И ПУТИ ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Т.Д. Макарецкая

канд. экон. наук, доцент,

Академия управления при Президенте Республики Беларусь

In this article the practice of ecological and economic management in Belarus is analyzed, are clearly defined and directions of improvement are offered.

Проблемы охраны окружающей среды и рационального природопользования в последние десятилетия занимают одно из ведущих мест в теории и практике государственного управления экономикой. Общество оказывает различные виды воздействия на окружающую среду, ухудшая тем самым ее качество. В свою очередь, происходящие неблагоприятные изменения в природной среде отрицательно влияют на качество жизни самого общества.

Сегодня уже очевидно, что экологические проблемы невозможно решить быстро и сразу – для этого требуется значительный период времени, большой объем финансовых ресурсов и перестройка системы государственного управления экономикой. Экологические аспекты деятельности не должны рассматриваться в качестве второстепенных по отношению к экономическим и социальным. Такой подход лежит в основе перехода Республики Беларусь к стратегии устойчивого развития и разработки соответствующих программных документов /3/.

Значительным достижением последних десятилетий стала трансформация системы и содержания функций государственного управления экономикой с учетом экологического фактора /1/. Уже сегодня можно говорить о том, что признание экологической функции в качестве неотъемлемой функции государственного управления позволило снизить неблагоприятное влияние производственной и иной деятельности на природные объекты и улучшить состояние окружающей среды.

Вместе с тем для экологической ситуации в Беларуси характерно наличие ряда проблем и нерешенных вопросов. Сюда относится в первую очередь загрязнение 1/5 территории радионуклидами в результате аварии на ЧАЭС, при этом суммарный эколого-экономический ущерб за 30-летний период (1986-2015 гг.) составит, по оценкам специалистов, 235 млрд дол. США /4, с.215-220/.

Основными источниками загрязнения атмосферного пространства в республике является автомобильный транспорт, объекты энергетики и промышленные предприятия, при этом на долю автотранспорта приходится, по выполненным нами расчетам, 73 % общего выброса в атмосферное пространство. Что касается стационарных источников загрязнения, то для многих предприятий характерно использование неэкологичных технологий, физически и морально изношенного оборудования. В результате отраслевая структура загрязнения атмосферного пространства выглядит, по нашим расчетам, следующим образом: Концерн «Белнефтехим», Министерство энергетики, Министерство промышленности, Министерство архитектуры и строительства, Министерство сельского хозяйства и продовольствия, предприятия вышеупомянутых

министерств (ведомств) выбрасывают в атмосферное пространство около 70 % загрязняющих веществ, отходящих от стационарных источников загрязнения.

В промышленных центрах и крупных городах (Новополоцк, Полоцк, Могилев, Минск, Гомель, Бобруйск и др.) сильно загрязнено атмосферное пространство. В структуре выбросов преобладают оксид углерода (55 %), углеводороды (18 %), оксиды азота (10 %), диоксид серы (9 %) /4, с.57-69/.

В республике наблюдается увеличение антропогенной нагрузки на водные объекты, в результате чего большинство рек Беларуси в настоящее время относится к категории умеренно загрязненных. Для водных объектов характерна тенденция увеличения загрязнения вод по всем рекам республики на фоне снижения общего объема сбрасываемых в них стоков, что свидетельствует о нарушении процессов самоочищения водоемов. Кроме того, уникальные природные объекты – Браславские и Голубые озера, Свитязь, Нарочь и др. – загрязнены поверхностными, коммунальными и промышленными сточными водами /4, с. 110-114/.

Экологическое равновесие в республике нарушено в результате крупномасштабной мелиорации, которая в значительной степени способствовала ухудшению экологического состояния земель. В Беларуси эродированные и эрозионно опасные земли составляют 41,5 % площади пашни, в почве наблюдается высокое содержание нитратов и пестицидов. Кроме того, большой проблемой является техногенная деградация ландшафтов, связанная с накоплением отходов производства на территориях, пригодных для сельскохозяйственного использования. В результате этого ежегодно недопроизводится 10 % валовой сельскохозяйственной продукции, а накопление отходов производства и потребления приводит к нарушению экологического баланса и представляет реальную угрозу для здоровья населения республики, при этом уровень использования отходов составляет 16 % /4, с. 330-337/.

Изложенное свидетельствует, что в Беларуси существует ряд нерешенных проблем в сфере природопользования и охраны окружающей среды, что объективно обуславливает необходимость совершенствования используемой в республике системы государственного управления, при этом данный процесс может осуществляться по нескольким направлениям.

Во-первых, переход от экологического к эколого-экономическому управлению: если первый подход связан с постановкой задач, включая ограничения и рамочные условия их реализации, то эколого-экономическое управление позволяет выбрать наиболее эффективные пути их решения. Приоритетом эколого-экономического управления должен стать переход от мероприятий «на конце трубы» к разработке ресурсосберегающих, экологически безопасных технологических процессов.

Во-вторых, эффективность экологического менеджмента должна стать одним из показателей успешной реализации стратегии устойчивого развития. Экономическим критерием функционирования предприятия должна быть не просто рентабельность, но и в обязательном порядке учет в денежной форме экологических результатов его хозяйственной деятельности. Для данного процесса характерно возрастание экономической ответственности субъектов хозяйствования за экологические результаты своей деятельности; переход к активной позиции в решении экологических проблем, обусловленной собственными целями и задачами; установление зависимости между экологической деятельностью и возможностями привлечения инвестиций, повышения качества и конкурентоспособности продукции; активизация разнообразных внутренних неиспользованных резервов и возможностей и др.

В-третьих, необходима оптимизация методов и инструментов государственного эколого-экономического управления – законодательных, административных, экономических, социально-психологических, информационных. Невозможно отдать предпочтение какому-либо одному методу: для решения различных эколого-экономических задач могут использоваться различные средства, а все вышеназванные методы должны использоваться в совокупности.

Между тем присоединение Беларуси к стратегии устойчивого развития предполагает усиление действенности экономических методов управления природопользованием и охраной окружающей среды, поскольку именно данные методы способствуют формированию у природопользователей системы экономической заинтересованности и ответственности за экологические результаты своей деятельности.

В этой связи нуждаются в совершенствовании методологические принципы исчисления и уплаты экологического налога, являющегося основой платности природопользования. Данный налог наряду с фискальной выполняет компенсационную функцию и призван обеспечить уменьшение антропогенного воздействия на природу на основе финансирования природоохранных мероприятий за счет полученных в виде налога денежных ресурсов. Помимо этого экологический налог выполняет также стимулирующую функцию, так как объем его уплаты зависит от размеров неблагоприятного воздействия на окружающую среду: чем больше выбросы (сбросы) в окружающую среду, тем больше объем налоговых платежей.

В Беларуси ставки экологического налога впервые были установлены Постановлением Совета Министров от 11 мая 1990 г. № 119. Анализ практики исчисления и уплаты экологического налога за истекший период времени свидетельствует о том, что, с одной стороны, это привело к активизации природоохранной деятельности в государстве, с другой стороны, механизму платежей присущ ряд недостатков. Так, например, включение платежей в пределах лимитов в себестоимость продукции означает, что плательщиком экологического налога является потребитель, а не производитель. Этим нарушается основной принцип природопользования, характерный для рыночной экономики, а именно: «загрязнитель платит». Кроме того, пересмотр ставок платежей не соответствовал темпам инфляции, а невысокие ставки платежей привели к тому, что природопользователям выгоднее платить экологический налог даже с учетом повышающих коэффициентов за сверхлимитное природопользование, чем внедрять новые, дорогостоящие технологические процессы производства или очистное оборудование.

В настоящее время экологический налог исчисляется и взимается в соответствии с Законом Республики Беларусь «О налоге за использование природных ресурсов (экологический налог)» от 23 декабря 1991 г. (с изменениями и дополнениями) /2/.

Анализ практики применения экологического налога свидетельствует о том, что методологические подходы к расчету данного вида платежа нуждаются в совершенствовании. Так, например, нельзя признать обоснованным, что плательщиками налога не являются владельцы личных транспортных средств, а используемый транспорт не является объектом налогообложения. Это тем более актуально, что удельный вес передвижных источников загрязнения в общем объеме загрязнения атмосферного пространства Республики Беларусь составляет, как уже отмечалось, более 70 %. Предлагаемые нами платежи должны быть дифференцированы в зависимости от уровня экологичности техники, что позволит стимулировать потребителей к выбору более экологичных видов автотранспортных средств и увеличить поступления денежных средств в природоохранные фонды. При этом экологический налог следует рассчитывать в полном объеме без использования каких-либо понижающих коэффициентов.

Недостаточно обоснованным представляется также использование повышающих коэффициентов 10 и 15 при расчете экологического налога за превышение установленных

лимитов использования (изъятия, добычи) и выбросы (сбросы) в окружающую среду сверх установленных лимитов соответственно. При таком подходе размер экологического налога не связан с реальной антропогенной нагрузкой на окружающую среду и не может в полной мере выполнять свою стимулирующую функцию. В этой связи видится обоснованным взимание денежных средств в полном объеме без применения каких-либо понижающих коэффициентов, что будет стимулировать природопользователей к внедрению новых, более «чистых» технологических процессов производства, и увеличит поступления платежей в республиканский фонд охраны природы для целей экологизации экономики.

По нашему мнению, ставки экологического налога следовало бы индексировать с учетом динамики природоохранных затрат в общем объеме ВВП, удельного веса экологического налога в себестоимости продукции (работ, услуг) природопользователей, а также основных макроэкономических показателей социально-экономического развития страны на очередной бюджетный год.

В-четвертых, экологический налог (товарные стандарты) целесообразно распространить не только на технику и топливо, но и на все виды продукции, потребление которой связано с неблагоприятным воздействием на окружающую среду (продукция бытовой химии, удобрения и др.). При этом логично было бы использовать следующий подход: чем выше отрицательное влияние на окружающую среду, тем выше экологический налог. В условиях насыщения потребительского рынка и наличия товаров-субституттов такая продукция будет иметь более высокую цену, а значит, и сложности с реализацией, что приведет к прекращению ее производства.

С целью совершенствования эколого-экономического управления видится оправданным также использование системы залогов-возмещений, согласно которой залог взимается с экологически «грязных» продуктов и возмещается, как только этот продукт надлежащим образом уничтожается. Это позволит избежать нелегальных сбросов загрязняющих веществ, поскольку залог больше расходов на захоронение отходов.

В-пятых, для Беларуси актуальными являются разработка и внедрение механизма экологического страхования, что обусловлено функционированием большого количества неэкологичных производств. Объектом страхования должен стать риск загрязнения окружающей среды, а субъекты хозяйствования должны уплачивать страховые платежи в зависимости от степени их экологической опасности. Аккумулируясь в специальных страховых фондах, такие платежи создадут основу для гарантированного возмещения ущерба, нанесенного окружающей среде и реципиентам.

По своему характеру страхование риска загрязнения окружающей среды может быть добровольным или обязательным. Обязательному страхованию должны подлежать наиболее экологически опасные субъекты хозяйствования. Все остальные природопользователи могут осуществлять добровольное экологическое страхование или создавать собственный резервный фонд для компенсации эколого-экономического ущерба в случае аварийных выбросов загрязняющих веществ.

Для гармоничного включения экологического страхования хозяйственной деятельности в систему государственного регулирования экономики необходимо создать банк данных всех субъектов хозяйствования Республики Беларусь в зависимости от их отраслевой принадлежности и экологического риска, установить границы ответственности и разработать методики определения ставок страховых платежей, определить организацию – держателя страховых платежей (государственную или частную), осуществлять постоянный контроль за экологической деятельностью природопользователей и т.п.

В-пятых, необходимы стимулирование развития предпринимательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды, а также разработка и внедрение в практику хозяйствования торговли правами на загрязнение.

Могут быть выделены следующие типы такого предпринимательства: производство оборудования для уменьшения неблагоприятной антропогенной нагрузки; производство товаров с небольшой экологической нагрузкой на окружающую среду; услуги для защиты окружающей среды; осуществление мероприятий по восстановлению и воспроизводству окружающей среды и др.

Что касается торговли правами на загрязнение, то это позволит выполнить требования экологических нормативов, а также создаст материальную заинтересованность предприятий в вопросах экологизации хозяйственной деятельности. Кроме того, Беларусь является страной – участницей Киотского протокола. Следовательно, чтобы эффективно принимать участие в международной торговле выбросами парниковых газов, необходимо разработать и внедрить данный механизм первоначально в масштабах республики.

Практическое использование предлагаемых нами мероприятий позволит более полно учитывать экологические требования при принятии управленческих решений. В целом же государственное эколого-экономическое управление должно обеспечить баланс интересов государства, субъектов хозяйствования и отдельных граждан и быть направленным на реализацию целей и задач устойчивого развития общества, не создавая препятствий для поступательного развития экономики страны.

Список литературы

1. Об охране окружающей среды: Закон Респ. Беларусь, 26 ноября 1992 г., № 1982-ХП; в ред. Закона Респ. Беларусь от 08.07.2008 г. // Консультант Плюс: Беларусь [Электрон, ресурс] / 000"ЮрСпектр", Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2009.
2. О налоге за использование природных ресурсов (экологический налог): Закон Респ. Беларусь, 23 дек. 1991 г., № 1335-ХИ; в ред. Закона Респ. Беларусь от 13.11.2008 г. // Консультант Плюс: Беларусь [Электрон, ресурс] / ООО"ЮрСпектр", Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2009.
3. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. – Минск.: Юнипак, 2004. – 190 с.
4. Состояние природной среды Беларуси: Экол. бюл., 2007 г./ Под общ. ред. В.Ф.Логинова. – Минск: Изд.центр БГУ, 2008. – 376 с.

ЭКОНОМИКА И БИЗНЕС

УДК 332 (51) (04)

АГРАРНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ СИСТЕМЫ: ЭЛЕМЕНТЫ И ИХ СВЯЗИ

С.А. Омурзаков

канд. экон. наук, доцент, УЭП г. Жалал-Абад

In this article written about the wide specter of economic forms of peasant keeping till regional and interregional agro industrial joints.

К аграрным экономическим системам (АЭС) можно отнести широкий спектр экономических образований от крестьянских (фермерских) хозяйств до региональных и межрегиональных агропромышленных объединений. Характерными признаками АЭС является принадлежность к АПК и то, что их целостность основывается на объединении всех подсистем (элементов) общностью экономических отношений при наличии у них определенной экономической самостоятельности.

Такой размах, конечно же, требует проверки наличия у них основных признаков системы, особенно для относительно «некрупных» аграрных предприятий. В данном исследовании мы рассматриваем, прежде всего, АЭС, осуществляющие производство сельскохозяйственной продукции или непосредственно связанные с ним, так как в управлении ими наиболее значимо проявляется специфика сельского хозяйства. В определенном смысле такие системы можно называть аграрными производственными системами.

Для того чтобы исследуемые объекты и процессы составляли систему, необходимо наличие следующих признаков:

- возможность представления системы в виде совокупности взаимосвязанных элементов;
- устойчивые связи между элементами системы и связи системы с внешней средой;
- эмерджентность системы, то есть ее целостность, заключающаяся в принципиальной невозможности сведения ее свойств к сумме свойств элементов (подсистем), образующих систему;
- наличие единых целей и критериев эффективности;
- идентифицируемость – наличие свойств, позволяющих отличать систему от других явлений;
- существование внешней по отношению к рассматриваемой системе (более высокого порядка) (суперсистемы).

Прежде всего, необходимо определиться с понятием «элемент системы», вернее с определением системообразующих факторов в аграрном производстве, формирующих АЭС с главной целью (точнее – миссией) устойчивым обеспечением населения достаточными количеством и ассортиментом сельскохозяйственной продукции с соблюдением необходимых качественных показателей.

В качестве системы первого порядка, которая может являться участником экономических взаимоотношений, можно рассматривать отдельного труженика, или, более конкретно, следуя /1/, «рабочего, имеющего определенные навыки, квалификацию, опыт, предметы труда, над которыми он трудится; алгоритмы его производства». При исследовании значительного числа проблем управления АЭС эта подсистема может рассматриваться и как неделимый элемент системы. Тем не менее, на наш взгляд, в качестве «исходного» неделимого элемента АЭС можно рассматривать работника в рамках законченного технологического этапа (избегая при этом излишнего дробления) аграрного производственного цикла (сев, уборка и т.п.).

Совокупность этих этапов образует соответствующий полный производственный цикл. Такой подход позволяет, помимо прочего, отнести к числу АЭС производственные единицы, в которых вся деятельность осуществляется одним человеком (система первого уровня).

К аграрным экономическим системам второго уровня следует причислить трудовые субъекты, состоящие из нескольких систем первого уровня. Эти системы выполняют более сложные функции в рамках законченных технологических этапов аграрного производства. К ним можно отнести первичные трудовые коллективы типа специализированных звеньев сельхозорганизаций, крестьянские (фермерские) хозяйства, трудовые процессы в которых осуществляют два и более человек, как правило, специализирующиеся на производстве отдельных видов сельскохозяйственной продукции, и т.п.

К числу АЭС третьего уровня отнесем крестьянские (фермерские) хозяйства, кооперативы, бригады и т.п., в состав которых входят подсистемы второго уровня. Системы этого уровня должны быть схожи как по видам производимой ими продукции, так и по способам реализации основных производственных функций.

Четвертый системный уровень представляют структурные элементы с функциями более сложными, чем на предыдущем уровне, как правило, не ограничивающиеся одним видом деятельности, – участки, отделения, кооперативы, а также соответствующие крестьянские (фермерские) хозяйства, использующие наемную рабочую силу, и т.п.

Пятый системный уровень – это объединение систем предыдущих уровней: сельхозорганизации различных организационно-правовых форм (акционерные общества, агрофирмы и т.п.).

К шестому уровню следует отнести межхозяйственные и территориальные объединения районного и межрайонного масштаба (агрокомбинаты, ассоциации крестьянских (фермерских) хозяйств и т.п.).

К седьмому уровню отнесем региональные аграрные структуры (краевого (областного) масштаба).

Восьмой системный уровень – это межрегиональные аграрные экономические образования.

Иерархическая структуризация АЭС произведена, прежде всего, исходя из логики экономических взаимоотношений, то есть на первый план в числе системообразующих факторов выдвинуты экономические взаимосвязи. При этом на каждом уровне имеют место признаки системы. Объекты, относящиеся к каждому уровню, могут рассматриваться и в качестве подсистем систем более высокого уровня, и как системы, образованные из систем более низких уровней. Каждый иерархический уровень обладает присущей ему системой принципов. Свойства подсистем обобщаются на уровне системы, ими образуемой. Межуровневые связи являются асимметричными.

В число обязательных компонентов любой системы помимо элементов (подсистем) должны входить связи, устойчивость и эффективность которых не менее важна в системообразовании, чем выделение элементов. Причем взаимосвязи между элементами системы обязательно «прочнее» связей элементов с внешней средой. Именно совокупность элементов и их упорядоченных связей представляет структуру системы.

Связи между элементами аграрных экономических систем весьма многообразны. И чем выше уровень АЭС, тем многочисленнее, сложнее и разнообразнее они становятся. Возможно сведение связей между элементами системы и с внешней средой к следующим формам: материальные (механические), энергетические, информационные (сигнальные).

Материальные связи в аграрном производстве просматриваются с достаточной ясностью. Однако, как следует из опыта развития сельского хозяйства, ограничение только механическими связями между элементами агроэкосистемы не может обеспечить надежную и устойчивую деятельность управляемой системы. Хотя, несомненно, при исследовании необходимо учитывать все материальные связи (потоки).

Специфика сельскохозяйственного производства обуславливает особую роль энергетических связей, так как вопросы взаимодействия с внешней средой являются чрезвычайно важными и оказывают прямое влияние на результаты производственной деятельности. Несмотря на всю сложность проблем, связанных с этими аспектами исследования агроэкосистем, принижение их значимости недопустимо. И дело здесь не только в возрастающей остроте экологических проблем, но и в актуальности решения проблем, связанных с настоятельной необходимостью повышения эффективности сельскохозяйственного производства в условиях жестких ресурсных ограничений.

Отражением, хотя и не изоморфным, материальных и энергетических связей являются финансовые связи. Особая роль в исследовании аграрных (и не только) систем принадлежит информационным связям. И дело не только в том, что информационные потоки являются отражением материальных, энергетических и финансовых потоков. Надо иметь в виду, что в связи с революционным развитием информационных технологий информационные потоки все больше выдвигаются на передний план при исследовании различных проблем современного общества, играя при этом не только вспомогательную, но и нередко самостоятельную роль. Информационным связям принадлежит интегрирующая и обобщающая роль в управлении. Они позволяют сплотить элементы в единую организованную систему. Только с их использованием возможна координация взаимодействия элементов системы, связывающих их материальных, энергетических (и финансовых) потоков, а также системы с внешней средой. Информационные связи должны своевременно отражать смену состояний как самой управляемой АЭС, так и внешней среды, тем самым обеспечивая адекватную реакцию на эти изменения.

Исследуемые АЭС созданы в результате деятельности человека, а значит, они относятся к искусственным системам, обладающим определенными свойствами и направленными на реализацию конкретных целей. Однако при этом следует иметь в виду, что АЭС занимают среди искусственных систем особое положение в силу специфичности их связей с внешней (и, прежде всего, с природной) средой, что не может не сказаться на организации управления этими системами /2/.

Искусственные системы относятся к классу систем с управлением, то есть систем с процессами выработки целей и их последовательного достижения. Это означает наличие принципиальной возможности постановки и обоснования этих целей и формирования отвечающего им множества альтернатив для последующего выбора управляющих действий. Базой для этих действий должна служить достаточно полная информация о состоянии исследуемой системы и тенденциях ее развития, включая пути использования ресурсного потенциала в самом широком смысле, а также, несомненно, соответствующая информация о

внешней среде. Это позволяет отнести АЭС к активным системам. Однако глубокая интегрированность сельскохозяйственного производства в природную среду обуславливает, на наш взгляд, некоторые рамки указанной активности, что связано с фактором неопределенности аграрного производства. Такое положение в совокупности с реалиями рыночной экономики предопределяет стохастический характер исследуемых систем. Хотя это вовсе не означает безоговорочное исключение детерминистских методов их исследования.

АЭС относятся к социально-экономическим системам, а, следовательно, они представляют собой организационные системы. На наш взгляд, современный уровень достижений НТП, в частности, методов моделирования и информационных технологий, позволяют сделать вывод о постепенном переходе АЭС в разряд эргатических, то есть человеко-машинных. Для таких систем характерно то, что управленческая деятельность человека неразрывно связана с автоматизированными системами управления различного рода, которые обеспечивают процессы подготовки и реализации решений, но право окончательного решения остается за человеком.

Список литературы

1. Крайзмер Л.П. Кибернетика. – М.: Экономика, 1977. – 279 с.
2. Мухин В.И. Исследование систем управления. – М., 2002. – 384 с.

УДК 332(51) (04)

РЕГИОНАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ КАК ФАКТОР ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ СТРАН ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

С.А.Турсунова

докт. экон. наук, профессор,
Академия управления при Президенте Кыргызской Республики

In article questions of regional integration as factor of innovative development of economy of the countries of the Central Asia are investigated. Realisation of a difficult strategic problem on transfer of economy of the countries into innovative type of the development, standing now before all countries of region, without joint actions on formation, use of their innovative potential is represented unreal. In this context the author offers separate measures on integration into science and education sphere as preconditions for ideological maintenance of integration in region.

Сегодня в условиях усиливающегося воздействия глобализации на социально-экономическое положение стран, регионов становится очевидной необходимость принципиально нового осмысления перспективы их экономического развития, конкурентоспособности, обеспечения национальной безопасности.

Нынешний глобальный финансово-экономический кризис значительно обострил проблему перспектив развития для стран с транзитной экономикой, каковыми являются и центральноазиатские страны. В современных условиях, когда экономическое превосходство страны обеспечивается уровнем инновационности ее экономики, перед транзитными странами стоит сложная задача формирования инновационной экономики,

успешное решение которой предполагает использование интеграционных преимуществ, предпосылок для экономического партнерства, имеющихся в Центральной Азии и др.

В этой связи небезынтересно мнение исполнительного директора Института изучения Центральной Азии и Кавказа в Японии, советника двух президентов КР, профессора Тецужи Танака о перспективах развития региона: «...если Центральная Азия не будет представлять единый регион с экономической точки зрения, то в мировой экономике не выживет ни сам регион, ни какая-либо страна в отдельности. По отдельности страны не смогут противостоять мировой экономике. Тенденция интеграции захватила в мире самые сильные страны»¹. На огромные возможности Центральной Азии вновь стать важным элементом мировой торговли указывал зам. помощника госсекретаря США по делам Южной и Центральной Азии Э.Фейгенбаум, но лишь при условии сотрудничества стран в развитии необходимой инфраструктуры и благоприятного инвестиционного климата².

Сегодня среди основных факторов развития интеграционных процессов в центральноазиатском регионе, наряду с такими, как общая история, схожие язык, культура, традиции, религиозные корни, политические режимы, исторически сложившиеся торговые связи, транспортная сеть, водно-энергетические ресурсы, значимым становится необходимость осуществления кардинальных изменений в развитии экономик стран по обеспечению перевода их на инновационный тип.

Реализация этой сложной стратегической задачи без совместных действий по формированию, использованию инновационного потенциала стран региона, представляющего собой совокупность материальных, финансовых, интеллектуальных, научно-технических ресурсов, необходимых для осуществления инновационной деятельности, представляется нереальной.

Надо отметить, что в Кыргызстане предпринимаются усилия по созданию национальной инновационной системы, в частности, разработана Концепция государственной инновационной политики Кыргызской Республики, принят ряд документов, регулирующих инновационную деятельность, разрабатывается государственная программа по формированию и развитию национальной инновационной системы КР до 2015 года, начата работа по созданию инновационно-технологических центров на базе вузов и НИИ: открыты региональные научно-инновационные комплексы при Иссыккульском государственном университете, в Ошском государственном университете, в Нарынском государственном университете создан инновационно-технологический центр, в Бишкекском государственном университете экономики и предпринимательства организован научно-исследовательский институт инновационной экономики, ведется работа по созданию инженерно-инновационного центра на базе ОсОО «Автомаш-Радиатор».

Однако экономическая практика последних лет показывает, что отечественный бизнес к инновациям, к сожалению, так и не проявил интереса. По данным Нацстаткома КР, объемы производства новой либо усовершенствованной продукции на промышленных предприятиях республики чуть больше 3 % общего объема, а затраты на технологические инновации составили 1,6 % и были направлены в основном на приобретение машин и оборудования (94 % общих технологических затрат). В среднем уровень инновационной активности отечественных предприятий едва превышает 1 %. Наиболее высокая доля инновационных продаж – 7,3 % была достигнута в производстве неметаллических минеральных продуктов (кирпич, цемент, шифер, сборные строительные конструкции из бетона и др.); 6,6 % – в производстве пищевых продуктов; 3,8 % – в производстве

¹ www.untj.org

² Там же.

транспортных средств и оборудования; 1,8 % – в металлургическом производстве, продукция которого в общем объеме промышленной продукции республики достаточно высокая – около 30 %. Исследования и разработка новых продуктов, услуг и методов их производства, новых производственных процессов осуществлялись только на 8 предприятиях, ими затрачено на эти цели 10,7 млн сомов, из них около 66 % приходится на предприятия по производству машин и оборудования, металлургическое производство и производство готовых металлических изделий. Чуть больше средств было затрачено на приобретение новых технологий в основном за пределами Кыргызстана, «ноу-хау» составляют немного более 1 %. Производственное проектирование новой продукции осуществляли всего 10 предприятий.

Развитие инновационной экономики, на наш взгляд, предполагает, прежде всего, формирование адекватной к рыночным условиям научно-технической среды, в которой создаются новые продукты, технологии, усовершенствуются старые. К сожалению, на этапе становления рыночных отношений в Кыргызстане, как и в других постсоветских странах, был допущен резкий спад спроса на научно-техническую продукцию, финансирование науки уменьшилось как со стороны государства, так и со стороны предпринимательских структур, соответственно упал престиж научной деятельности и статус ученых, несовершенство организации и управления науки и высшего образования привело к тому, что зачастую результаты исследований не используются в высшей школе, а вузовские ученые и молодые специалисты недостаточно вовлекаются в исследовательский процесс.

Сегодня сложилась ситуация, когда основой создаваемой национальной инновационной системы является государственный сектор науки и высшего образования, а другим ее элементом – потребителем результатов его деятельности – предпринимательские структуры, свыше 90 % которых находится сегодня в частной собственности.

В этих условиях для осуществления столь необходимых кардинальных изменений в развитии экономики по переводу ее на инновационный тип необходимо, прежде всего, признать на государственном уровне исключительную роль научно-образовательной сферы в осуществлении перевода национальной экономики на инновационный путь развития. Далее необходимо разработать механизм реального взаимодействия сектора науки и высшего образования и предпринимательских структур, предполагающий:

- систему государственной поддержки научно-исследовательских проектов инновационной направленности,
- стимулирование привлечения ресурсов частного бизнеса к финансированию научно-исследовательских проектов инновационной направленности через госзаказ на их выполнение, а также налоговые, таможенные льготы для предприятий, ведущих инновационную деятельность,
- введение обязательных отчислений от прибыли предприятий в их инвестиционные фонды для финансирования создания наукоемких производств,
- экономические, социальные стимулы для притока молодых специалистов в науку и др.

Кроме того, развитие интеграционных процессов именно в сфере науки, образования, культуры, на наш взгляд, явится предпосылкой для идеологического обеспечения интеграции в регионе. В этом контексте в интересах обеспечения инновационного развития экономики каждой из стран региона и в целом Центральной Азии, ее конкурентоспособности представляется необходимой организация следующих совместных действий:

- совместное определение инновационных отраслей регионального значения;
- формирование региональной инфраструктуры инновационной экономики, включающей комплексы организаций, содействующих возникновению, внедрению и

коммерциализации новаций различного характера путем организации совместных научных проработок, экспертиз исследовательских проектов;

- совместной подготовки законодательных норм по регулированию отношений в сфере инновационной деятельности;
- совместной подготовки необходимых кадров и др.

Безусловно, реализация идеи интеграции в Центральной Азии без политической воли руководителей стран региона невозможна.

Новые проблемы, порождаемые глобализацией, нынешним мировым финансово-экономическим кризисом, должны внести изменения в понимание значимости экономического сотрудничества высшим руководством всех стран региона.

Основанием для оптимизма служит наряду с другими и достигнутая договоренность о создании, по инициативе Президента Казахстана Н.Назарбаева, Экономического союза государств Центральной Азии.

Список литературы

1. Стратегия развития страны (2009–2011). – Б., 2009.
2. Концепция государственной инновационной политики Кыргызской Республики. – Б., 2005.
3. Примбетов С. Интеграционные процессы в Центральной Азии: Автореф. дисс. на соискание ученой степени д.э.н. – А., 2001.
4. Макеева С. Инвестиции в инновации как основа развития экономики Кыргызской республики: Дисс. на соискание уч. степени к.э.н. – Б., 2007.
5. Инновация – стат.отчет. ф.4 /Нацстатком КР. – Б., 2007.

УДК 336.14:657.22(575.2)

РЕФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОГО УЧЕТА И ОТЧЕТНОСТИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Ш.Б.Алимбаева

канд. экон.наук, доцент,
Академия управления при Президенте Кыргызской Республики

The big work on reforming of the budgetary account and the reporting in republic has been during the last years spent. As a result were new classification of incomes and expenses of the State budget of the Kirghiz Republic, Position by the organization and book keeping conducting in budgetary establishments with inclusion of a new Book of accounts and a management on its application and systems of the accounting reporting of budgetary establishments is entered. In given article the essence and the maintenance of the carried out reform on perfection of the account and the reporting in budgetary establishments is stated.

Бюджетный учет представляет собой упорядоченную систему сбора, регистрации и обобщения информации в денежном выражении о состоянии финансовых и нефинансовых активов и обязательств Кыргызской Республики и операциях, приводящих к изменению вышеизложенных активов и обязательств. В узком смысле слова

бюджетный учет представляет собой отражение в учетных регистрах исполнения бюджетов.

Бюджетный учет осуществляется в соответствии с Законом «О бухгалтерском учете», бюджетным законодательством, иными нормативными правовыми актами Кыргызской Республики и Положением по организации и ведению бухгалтерского учета в бюджетных учреждениях, принятого приказом Министерства финансов Кыргызской Республики от 24 ноября 2008 г.¹.

В законе о бухгалтерском учете дано понятие бухгалтерского учета, указаны его задачи, основные правила его ведения, оценки имущества и обязательств, состав бухгалтерской отчетности, порядок и сроки ее представления, приведены элементы метода бухгалтерского учета (о счетах, двойной записи и т.п.).

Положение по организации и ведению бухгалтерского учета в бюджетных учреждениях устанавливает единый порядок ведения бухгалтерского учета в органах государственной власти, органах управления государственных внебюджетных фондов, органах местного самоуправления, бюджетных учреждениях. В соответствии с вышеуказанным приказом с 1 января 2009 года лимиты бюджетных обязательств, ассигнования, сметы необходимо составлять, а кассовые и фактические расходы необходимо вести в разрезе новой бюджетной классификации. Внедрение в бюджетный учет кодов бюджетной классификации позволит объединить учет у исполнителей бюджета и у бюджетных учреждений, а также осуществлять контроль над движением бюджетных средств от источников доходов до конечных получателей.

Положение по бюджетному учету введено в действие с 1 января 2009 года.

Положение по организации и ведению бухгалтерского учета в бюджетных учреждениях состоит из трех разделов. В первом разделе изложены основы организации бюджетного учета, в частности задачи и обязанности бухгалтерской службы, ответственность руководителя и главного бухгалтера и другие вопросы организации бухгалтерского учета. Даны требования по оформлению и систематизации первичных документов и учетных регистров, описаны формы синтетического и аналитического учета в бюджетных организациях, изложены указания о порядке исправления ошибок, обнаруженных в записях бухгалтерского учета, а также о порядке проведения инвентаризации имущества, финансовых активов и обязательств. Во втором разделе положения отражены новый План счетов и руководство по его применению. В третьем разделе рассмотрены формы бухгалтерской отчетности бюджетных учреждений и руководство по ее составлению.

В соответствии с Положением по организации и ведению бухгалтерского учета в бюджетных учреждениях, основными задачами бухгалтерского учета являются:

- своевременное формирование полной и достоверной информации о финансово-хозяйственной деятельности учреждения, его имущественном положении посредством подготовки утвержденных Министерством финансов форм финансовой отчетности и отчетности по исполнению бюджетов и смет;
- обеспечение информацией, необходимой для контроля над соблюдением законодательства Кыргызской Республики при осуществлении хозяйственных операций;
- контроль над соблюдением утвержденных норм при осуществлении хозяйственных операций, для которых такие ограничения предусмотрены;
- контроль (посредством процедур учета) над сохранностью и целевым использованием в соответствии с утвержденными бюджетами и сметами имеющихся в учреждении активов.

¹ Приказ Министерства финансов КР от 24 ноября 2008 г. №192-п.
www.ibt.kg/pix/publications/0/33.pdf

Бухгалтерский учет в бюджетных учреждениях имеет специфические особенности, обусловленные законодательством о бюджетном устройстве и бюджетном процессе, Положением по организации и ведению бухгалтерского учета, другими нормативными документами по учету и отчетности в бюджетных организациях, отраслевой их спецификой. К этим особенностям нужно отнести:

- организацию учета в разрезе статей бюджетной классификации;
- исполнение бюджетов через казначейскую систему;
- контроль исполнения сметы расходов;
- выделение в учете кассовых и фактических расходов;
- отраслевые особенности учета в бюджетной сфере (здравоохранения, образования, науки и др.).

Государственная учетная политика реализуется Положением через План счетов. План счетов применяется при ведении бюджетными учреждениями Кыргызской Республики учета хозяйственных операций методом двойной записи на счетах бухгалтерского учета.

В плане счетов представлены все счета бухгалтерского учета, используемые бюджетными учреждениями. План счетов интегрирован с классификацией доходов, расходов и операций с активами и обязательствами, утвержденной приказом Министерства финансов Кыргызской Республики от 24 ноября 2008 года¹.

План счетов имеет семиуровневую структуру. Первый уровень показывает номер раздела и состоит из одного знака, второй уровень – категория состоит из двух знаков, третий уровень – группа состоит из трех знаков, четвертый – подгруппа состоит из четырех знаков, пятый – счет состоит из пяти знаков, седьмой – элемент состоит из восьми знаков.

Для ведения бухгалтерского учета используются статьи пятого и седьмого уровней (счета и элементы). Бухгалтерские записи производятся только по элементам. Остальные уровни предусмотрены для обобщения информации и непосредственно для ведения бухгалтерского учета не используются.

В новый План счетов включено более 600 счетов. Столь значительное количество счетов обусловлено структурой нового бюджетного учета. План счетов состоит из четырех разделов. 1 раздел – Доходы, 2 раздел – Расходы, 3 раздел – Активы и Обязательства, 4 раздел – Чистые активы. Многие счета нового Плана счетов предназначены для распорядителей бюджета и казначейств.

Операции, учитываемые на счетах 1 и 2 разделов «Доходы» и «Расходы», идентичны тем, что учитываются на соответствующих статьях классификации доходов и расходов государственного бюджета.

В плане счетов пятый уровень разделов Доходы и Расходы отражает счета бухгалтерского учета, остатки (сальдо) по которым участвуют в формировании отчета о результатах финансово-хозяйственной деятельности. На седьмом уровне отражаются хозяйственные операции с конкретными элементами доходов и расходов.

Счета 3 раздела – Активы и Обязательства, 4 раздела – Чистые активы являются постоянными и балансообразующими (Активы = Обязательства + Чистые активы).

Раздел 3 «Активы и обязательства» делится на категории финансовые, нефинансовые активы и обязательства. Категория Нефинансовые активы включает сведения об

¹ Приказ Министерства финансов КР от 24 ноября 2008 г. №192-п.
www.abc.kg/pix/publications/0/33.pdf

основных средствах и нематериальных активах, о запасах и ценностях, о земле и других произведенных активах. В данную категорию включены следующие группы счетов:

311 – Основные средства.

312 – Запасы.

313 – Ценности.

314 – Земля и другие произведенные активы.

Категория Финансовые активы объединяет информацию обо всех денежных средствах и документах учреждения, о его финансовых вложениях в ценные бумаги, а также обо всех видах дебиторской задолженности. Для учета данной информации предназначены следующие группы счетов:

321 – Внутренние финансовые активы.

322 – Внешние финансовые активы.

Категория обязательства включает информацию о всех видах кредиторской задолженности учреждения. Задолженность учреждения делится на следующие группы счетов:

331 – Внутренние обязательства.

332 – Внешние обязательства.

Раздел 4 «Чистые активы» предназначен для отражения финансовых результатов в виде свода доходов и расходов, резервов, переоценки активов и пересчета валютных средств, финансирования из государственного бюджета и из прочих бюджетов, а также фонда основных средств и фонда МБП. Чистые активы представляют собой разницу между активами и обязательствами (Чистые активы = Активы и Обязательства).

Операции по движению активов, возникновению и погашению обязательств, формированию чистых активов отражаются на счетах седьмого уровня. Остатки (сальдо) бухгалтерских счетов пятого уровня используются для составления Бухгалтерского баланса бюджетного учреждения.

В бюджетных учреждениях рекомендуется применение кассового метода учета доходов и расходов, со временем в ходе реформирования в систему бухгалтерского учета и отчетности могут вноситься изменения и дополнения, связанные с введением метода начисления.

Доходы признаются бюджетными учреждениями в момент поступления денежных средств. При этом доходом понимается увеличение экономических выгод в течение отчетного периода, происходящее в форме поступления или прироста активов или уменьшения обязательств, которое выражается в увеличении чистых активов. Расходом понимается уменьшение экономических выгод в течение отчетного периода, происходящее в форме выбытия или истощения активов или увеличения обязательств, которое приводит к уменьшению чистых активов. Расходы признаются бюджетными учреждениями либо в момент начисления соответствующих обязательств, либо в момент выплаты денежных средств.

Отчетность представляет собой систему показателей, характеризующих результаты деятельности бюджетных учреждений за отчетный период. Бюджетные учреждения составляют отчеты по типовым формам и инструкциям по их заполнению, утвержденному Министерством финансов Кыргызской Республики. Отчетным годом для всех хозяйствующих субъектов Кыргызской Республики считается период с 1 января по 31 декабря включительно.

Бюджетная отчетность составляется на основе данных бухгалтерских книг или журналов. До составления отчетности производится сверка оборотов и остатков по аналитическим

регистрам учета с оборотами и остатками по счетам бюджетного учета, также должны быть сверены и подтверждены в установленном порядке незаконченные дебиторские и кредиторские задолженности. Показатели годовой бюджетной отчетности должны быть подтверждены данными инвентаризации, проведенной в установленном порядке. Бюджетная отчетность составляется нарастающим итогом с начала года в сомах с точностью до второго десятичного знака после запятой.

Бюджетные учреждения представляют бухгалтерскую отчетность главному распорядителю кредитов, т.е. министерствам и ведомствам. Главные распорядители кредитов на основании представленных отчетностей составляют консолидированную бухгалтерскую отчетность и представляют ее в Министерство финансов Кыргызской Республики в установленные им сроки.

Бюджетные учреждения составляют годовую бухгалтерскую отчетность на 31 декабря на промежуточные отчеты на 30 июня 30 сентября отчетного года. Бухгалтерская отчетность подписывается руководителем и главным бухгалтером, а при наличии в штате финансово-экономической службы подписывается руководителем этой службы.

В бухгалтерских отчетах не допускаются подчистки, помарки. При исправлении допущенных ошибок делается соответствующая оговорка, которая заверяется лицами, подписавшими отчет и баланс.

При составлении консолидированной отчетности взаимные операции между подведомственными учреждениями исключаются.

Бухгалтерская отчетность бюджетных учреждений состоит из бухгалтерского баланса (форма 1), 12 приложений и пояснительной записки к нему, которые являются расшифровками статей баланса.

Бухгалтерская отчетность составляется в разбивке по бюджетным и специальным средствам.

Баланс состоит из трех разделов: активы, обязательства и чистые активы. Активы в свою очередь состоят из нефинансовых и финансовых активов. Нефинансовые активы при составлении баланса агрегируются по группам, т.е. по третьему уровню.

Так, строка 010 «Основные фонды» включает остатки счетов группы 311 «Основные фонды», строка 020 «Запасы» – остатки счетов и группы 312 «Запасы», строка 030 «Ценности» – остатки счетов группы 313 и «Ценности», строка 040 «Непроизведенные активы» – остатки счетов группы 314 «Земля и другие непроизведенные активы». Сумма строк 010, 020, 040 представляет строку 050 «Итого нефинансовые активы».

Финансовые активы разделены на внутренние и внешние финансовые активы, агрегируются по подгруппам, т.е. по четвертому уровню. Так, со строки 060 по строке 110 показывают остатки подгрупп 3212 «Денежные средства», 3213 «Ценные бумаги, кроме акций», 3214 «Кредиты, ссуды и займы» и других внутренних финансовых активов, а со строки 120 по строке 160 отражаются остатки счетов 3222–3314 внешних финансовых активов.

При составлении бухгалтерского баланса обязательства агрегируются также по подгруппам, т.е. по четвертому уровню. Обязательства разделены на внутренние и внешние заимствования. Они в балансе представлены строками 200–230, которые отражают остатки счетов четвертого уровня 3313–3325 внутренних и внешних обязательств.

В чистые активы включены чистая стоимость активов, которая агрегируется по счету, т.е. по пятому уровню. Это означает, что этот раздел баланса включает остатки счетов 41111 «Финансовые результаты», 41112 «Резервы», 41113 «Капитал, внесенный другими субъектами госсектора».

Приложения к балансу расшифровывают изменения балансовой стоимости активов и обязательств за отчетный период. Отдельно раскрывается информация по увеличению активов и обязательств и отдельно – по их уменьшению. В каждом приложении указывается полное наименование учреждения, дата, на которую предоставляется баланс, период, за который подготовлены формы отчетности – полугодие, 9 месяцев, год. Все приложения к балансу составляются в разрезе по бюджетным и специальным средствам. К пакету бухгалтерской отчетности прилагается пояснительная записка, в которой приводятся основные факторы, оказавшие влияние на исполнение смет доходов и расходов по бюджетным и специальным средствам, суммы недоиспользованных бюджетных средств, данные о результатах инвентаризации, состояние дебиторской и кредиторской задолженности. Пояснительная записка составляется и к консолидированной отчетности.

Таким образом, проведен первый этап реформирования бюджетного учета и отчетности, что продиктовано изменением бюджетной классификации. Новая система учета объединяет учет у исполнителей бюджета и у бюджетных учреждений и позволит осуществлять более жесткий контроль над потоками бюджетных средств.

Список литературы

1. Кондраков Н.П., Кондраков И.Н. Бухгалтерский учет в бюджетных организациях. – М.: Проспект. – 2008.
2. Родионова В.М. и др. Бухгалтерский и налоговый учет в бюджетных учреждениях. – М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект». – 2004.
3. Бухгалтерские приложения. – 2006. – № 18, 19, 21, 24.
4. Захарьин В. Экономика и жизнь //Бухгалтерские приложения. – 2006. – № 18, 19, 21, 24.
5. Середа К.Н. Бухгалтерский учет и налогообложение в бюджетных организациях. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2002.
6. Токарев Н.Н. Бухгалтерский учет в бюджетных учреждениях. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: НД ФБК–Пресс, 2003.
7. Положение по организации и ведению бухгалтерского учета в бюджетных учреждениях: Приказ Министерства финансов Кыргызской Республики от 24 ноября 2008 № 192-п // www.abc.kg/pix/publications/0/33.pdf;
8. План счетов и руководство по его применению: Приказ Министерства финансов Кыргызской Республики от 24 ноября 2008 № 192-п. // www.abc.kg/pix/publications/0/33.pdf.

УДК 001.895+338] (572.2)

ВЕНЧУРНО-ИННОВАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В ЭКОНОМИКЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Т.Т. Жапаров

канд. экон.наук, доцент,

Академия управления при Президенте Кыргызской Республики

In this article was learned a process of financing of innovative activity through venture financing, and also main tasks in the field of public venture capital and innovation policy. While noticing, that the successful implementation of state venture – innovative policy requires a number of measures to establish venture capital funds. Reducing risks in venture financing can be achieved by careful selection of projects, as well as by simultaneous investments in several innovative projects, which are in different stages of implementation

Как известно, наиболее эффективной и распространенной за рубежом формой деятельности, направленной на интенсификацию процесса использования изобретений и других нововведений в условиях рыночной системы хозяйства и представляющей необходимое условие экономической безопасности страны, является венчурная деятельность.

Смысл венчурного (рискового) бизнеса заключается в том, чтобы предоставить средства компаниям, не имеющим иных источников финансирования, в обмен на часть пакета акций, который венчурный инвестор продает через несколько лет после вступления в бизнес за цену, многократно превосходящую первоначальные вложения. Для таких отраслей народного хозяйства, как высокие технологии (прежде всего информационно-коммуникационные, а также биотехнологии, производство новых материалов), микроэлектроника и другие наукоемкие области в условиях недостатка бюджетного финансирования научно-технической сферы и необходимости развития внебюджетных источников инвестиций в инновации, венчур является практически единственным средством привлечения капитала в данную сферу¹.

Традиционный же капитал по некоторым причинам не способен финансировать фирмы, основанные на новых технологиях или рискованные инновационные проекты. На основании этого у венчура выделяют следующие преимущества²:

Во-первых, в случае венчурного финансирования необходимые средства предоставляются под перспективный проект без каких-либо гарантий, что противоречит условиям предоставления заемного капитала коммерческими банками. Рискоинвесторы идут на разделение всей ответственности и финансового риска вместе с предпринимателем. Потребность же в получении инвестиций такого рода нередко возникает у начинающих или мелких предпринимателей, пытающихся самостоятельно реализовать появившиеся у них новые оригинальные и перспективные разработки.

Во-вторых, многие инновационные проекты начинают приносить прибыль не раньше, чем через три-пять лет, поэтому венчурное инвестирование рассчитано на длительный срок, и существует долговременное отсутствие ликвидности, которое не устраивает

¹ Бычков А. Инвестиционные фонды в России // Рынок ценных бумаг. – 2007. – № 8. – С. 52-54.

² Гулькин П. Венчурное инвестирование в России: первопроходцы в выигрыше. Возникновение венчурных фондов // Рынок ценных бумаг. – 2008. – № 6. – С. 46.

большинство частных отечественных инвесторов, ориентированных на краткосрочные результаты.

В-третьих, рискованные капиталовложения осуществляются, как правило, в самых передовых направлениях научно-технического прогресса, и венчурные фонды, как ни один другой инвестор, готовы вкладывать средства в новые наукоемкие разработки даже тогда, когда им сопутствует высокая степень неопределенности, ведь именно здесь скрыт самый большой потенциальный резерв получения прибыли. И, наконец, венчурные капиталисты не ограничиваются только предоставлением финансовых средств. Они непосредственно или через своих представителей активно участвуют в управлении новой фирмой, а также оказывают самую разную помощь тем, кому они предоставили свой капитал: консультируют, помогают налаживать связи и предоставляют массу других услуг. Именно участие в управлении снижает степень риска и увеличивает норму прибыли на капиталовложения и, таким образом, является неотъемлемым условием успешного освоения нововведения.

Исходя из вышесказанного, можно отметить, что венчурный капитал потенциально является одним из эффективных источников финансирования инновационной деятельности в республике. Но здесь возникает проблема активизации рискованного инвестирования, на пути которого возникают значительные препятствия. Поэтому целью государственной венчурно-инновационной политики является создание благоприятных условий для развития процесса венчурного финансирования инновационной деятельности внутри страны.

Венчурно-инновационная политика государства состоит из трех фаз. Первая фаза – сбор информации об инновационных ресурсах, отбор ресурсов для инновационного проекта. Данная фаза связана с проведением активной научно-исследовательской работы (НИР). Вторая фаза – формирование и разработка инновационного проекта, с разработкой опытных образцов и небольших партий выпуска инновационной продукции (товара). Данная фаза связана, в большей степени, с опытно-конструкторской работой (ОКР). Третья фаза – реализация проекта и вторжение на рынок¹.

При этом государство берет на себя обеспечение ресурсами первые две фазы (с участием венчурного капитала), а в третьей фазе венчурный бизнес полностью берет на себя риск и вторгается на рынок.

Таким образом, задача науки заключается в том, чтобы приспособить результаты исследований к насущным потребностям бизнеса.

Для активизации инновационной деятельности, в первую очередь, на наш взгляд, необходимо совершенствовать порядок финансирования прикладных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР) в следующих этапах:

1. Перевод на грантовое финансирование инновационных проектов на конкурсной основе.

При этом на основании утвержденных в Стратегии Развития Страны технологических приоритетов выигравшие конкурс исследователи должны получать финансирование в форме гранта, и средства будут выделяться на условиях разделения имущественных прав на результаты исследований между разработчиком, организацией и государством, доля которого будет не более 50 %. Данная форма финансирования создаст сильные стимулы как для самих исследователей, так и для научных организаций, которые в перспективе получат

¹ Гулькин П. Венчурное инвестирование в России: первопроходцы в выигрыше. Возникновение венчурных фондов // Рынок ценных бумаг. – 2008. – № 6. – С. 46.

самостоятельные источники дохода от коммерческого использования результатов использованных НИОКР.

2. Софинансирование прикладных научных исследований с частным капиталом.

При этом доля государства на начальном этапе может достигать до 100 % от объема финансирования, с постепенным сокращением до 20-30 %.

Это подразумевает финансирование исследований, которые направлены, в первую очередь, для решения крупных проблемных вопросов отраслей промышленности, на создание наукоемких производств, в которых заинтересован бизнес. Учитывая пока низкую инновационную активность бизнеса в настоящее время в большинстве секторов экономики (особенно в энергетике, горнодобывающей промышленности, связи и телекоммуникации, биотехнологии, производстве программного обеспечения), государство должно взять на себя до 100 % финансирования исследований в этих секторах, но при условии постоянного диалога с заинтересованными представителями как крупного, так и среднего и малого предпринимательства с постепенным подключением бизнеса к финансированию на поздних этапах НИОКР, с целью в конечном итоге успешного вторжения на рынок.

3. Независимость экспертизы.

Она должна быть обеспечена формированием отдельной экспертной комиссии при государственном органе управления инновационной деятельностью. Данный орган должен привлекать для проведения экспертизы проектов помимо отечественных экспертов и представителей крупного бизнеса, научных организаций, а также высококвалифицированных зарубежных специалистов, отобранных по принципу отсутствия конфликта интересов.

4. Реструктуризация научных исследований.

Возникает необходимость продолжения реформы государственного сектора науки и поддержки новых организационных форм, отвечающих новым условиям.

Необходимо разрабатывать пилотную группу из существующих научно-исследовательских институтов и центров, отдельных научных лабораторий с целью преобразования их в передовые научно-внедренческие организации с использованием опыта развитых стран, с помощью зарубежных консультантов.

Как показывает опыт, во всех индустриально развитых странах мира большинство промышленных компаний имеют собственные научно-исследовательские институты и лаборатории. Именно они способствуют созданию и освоению инновационных технологий на базе крупных фундаментальных открытий.

В этой связи ряд научных организаций госсектора должен быть приватизирован крупными компаниями, крупным бизнесом (продаже инвесторам) на условиях сохранения научного профиля (развития корпоративной науки), с другой стороны, ряд научных институтов необходимо передать в состав высших учебных заведений.

Из Стратегии Развития Страны на 2009-2011 гг. также вытекают следующие задачи в области государственной венчурно-инновационной политики¹:

- осуществление государственного содействия формированию научно-образовательно-производственных интеграционных структур, ориентированных на серийный выпуск и реализацию инновационной продукции в кооперации с малыми высокотехнологичными предприятиями;

¹ Стратегия Развития Страны, УП №183. СРС (2009-2011 гг.) от 31.03.09 г.

- обеспечение повышения эффективности государственно-частного партнерства при реализации важнейших инновационных проектов государственного значения;
- стимулирование привлечения иностранных инвестиций в наукоемкие высокотехнологичные отрасли экономики страны.

В рамках формирования национальной инновационной системы (НИС) Кыргызской Республики государство должно активизировать процесс бизнес-инкубации, т.е. процесс создания благоприятных условий для быстрого развития технологических компаний.

На начальной стадии формирования инновационной системы одной из главных задач государства будет создание в Кыргызстане системы «технологических бизнес-инкубаторов», которая должна стать частью инновационной инфраструктуры, сфокусированной на ранней стадии развития инновационных предприятий.

Важнейшим инструментом проведения государственной политики в формировании инновационного предпринимательства, в продвижении НИОКР и инновационных проектов будут создаваемые в республике при высших учебных заведениях научно-инновационные центры, технологические бизнес-инкубаторы, а также национальные и региональные технопарки. Технологические бизнес-инкубаторы будут выступать и как самостоятельные единицы, и как часть технологических парков.

Бизнес-инкубаторы и научно-инновационные центры (НИЦ) высших учебных заведений должны финансироваться за счет страны для покрытия их затрат, связанных с обслуживанием размещенных в них инновационных предпринимателей и малых предприятий.

Отсутствие политической и социальной стабильности в обществе и налоговой амнистии экспортированного капитала не позволяет оперативно развиваться венчурному бизнесу в республике, перекрывая приток капитала в эту сферу, тем самым снижая общую конкурентоспособность на мировых рынках капитала.

Государственное регулирование в форме налоговых льгот, упрощения процедур валютного регулирования и контроля, а также требований к регистрации компаний с венчурным капиталом, несомненно, окажет позитивное влияние на развитие венчурных инвестиций в республике. Особенность государственного регулирования венчурной отрасли по сравнению с инвестиционной деятельностью на публичных рынках капитала состоит в отсутствии какого-либо специфического регулирования. Поскольку венчурное финансирование инновационных проектов носит долгосрочный характер, венчурные инвесторы ждут от государства, прежде всего, минимизации бюрократических процедур, борьбы с коррупцией, стабильной экономической политики.

На сегодняшний день отсутствует достаточная нормативно-правовая база, регламентирующая специфическую деятельность венчуров. Соответственно, не предусмотрены меры государственной поддержки этого бизнеса. Между тем, такие меры существуют в большинстве стран как с развитым, так и с зарождающимся венчурным бизнесом. Венчурные инвесторы сознательно принимают на себя высокие риски для получения дополнительной доходности, поэтому они не требуют от государства дополнительной защиты, за исключением подразумевающихся гарантий прав собственности. В частности, во всем мире для венчурных инвесторов большое значение имеют гарантии прав собственности в области патентного права, защита прав акционеров, не владеющих контрольным пакетом акций, процедуры банкротства. Важную роль играют умеренные законодательные ограничения на размещение средств

институциональных инвесторов и коммерческих банков в фонды венчурного инвестирования¹.

К существенным причинам медленного развития венчурного бизнеса также можно отнести недостаточную активность кыргызского фондового рынка. Для большинства компаний с венчурным капиталом будет недоступна стратегия выхода инвестора через публичное размещение акций. Доминирующими стратегиями останутся выкуп, слияние и поглощение компаний. Ко всему прочему добавляется непрозрачность финансовой деятельности компаний и отсутствие гарантий для инвестора.

Еще одна особенность: в мире источником венчурного финансирования являются пенсионные фонды и страховые компании. В Кыргызской Республике пенсионным фондам в соответствии с законодательством разрешено инвестировать в некоторые очень ограниченные финансовые инструменты (государственные ценные бумаги, банковские депозиты, недвижимость и акции котируемых компаний), а страховой бизнес вообще развит плохо, поэтому имеет мало возможностей для инвестирования.

Также в республике практически отсутствуют венчурные фонды, готовые вкладывать средства в относительно небольшие инвестиционные технологические проекты с объемом требуемого финансирования. Таким образом, венчурный капитал является одним из эффективных источников финансирования инновационной деятельности, и поэтому создание всех необходимых условий для развития рискованного инвестирования – важная задача развития экономики Кыргызстана.

Одной из основных причин низкой эффективности инновационной деятельности в Кыргызстане является отсутствие института профессиональных инновационных менеджеров – специалистов, профессионально владеющих делами, принципами коммерциализации технологий, теорией и практикой правовой охраны и использования интеллектуальной собственности, умеющих управлять инновационными и высокотехнологичными проектами.

В связи с этим важным направлением развития инновационного предпринимательства на ближайшую перспективу станет создание системы подготовки и переподготовки кадров в области венчурно-инновационного предпринимательства, включающей в себя как вузовское, так и после вузовское обучение, в том числе и за рубежом, а также кратковременные курсы, семинары, «круглые столы» для повышения квалификации уже действующих менеджеров с участием государства в финансировании таких программ.

Успешная реализация государственной венчурно-инновационной политики страны требует принятия ряда мер по созданию венчурных фондов, а именно путем:

- совершенствования нормативной базы деятельности венчурных фондов, избегая при этом излишней регламентации их деятельности, введение упрощенного порядка их регистрации;
- осуществления Государственным инновационным фондом Кыргызской Республики инвестиций в создание венчурных фондов инновационной направленности путем неконтрольного делового участия в венчурных фондах, как с образованием, так и без образования юридического лица;
- активного сотрудничества Государственного инновационного фонда с иностранным венчурным капиталом, привлечения передового опыта в области управления венчурными фондами;
- создания отдельных площадок, как для ценных бумаг венчурных фондов, так и молодых технологических компаний;

¹ Концепция модернизации социально-экономического развития Кыргызской Республики на период до 2015г./Мусакожоев Ш.М., Жапаров Т.Т. и др. – Б., 2008. – 130 с.

- создания определенных преференций по налогообложению таких ценных бумаг, упрощенной процедуры их допуска к обращению на фондовой бирже;
- определения механизмов покрытия финансовых затрат, связанных с функционированием таких биржевых площадок.

Список литературы

1. Стратегия Развития Страны на 2009-2011 гг., УП №183 от 31.03.09 г.
2. Бычков А. Инвестиционные фонды в России // Рынок ценных бумаг. – 2007. – № 8. – С. 52-54.
3. Гулькин П. Венчурное инвестирование в России: первопроходцы в выигрыше. Возникновение венчурных фондов // Рынок ценных бумаг. – 2008. – № 6. – С. 46.
4. Концепция модернизации социально-экономического развития Кыргызской Республики на период до 2015 г. /Мусакожоев Ш.М., Жапаров Т.Т. и др. – Б., 2008. – 130 с.

УДК 681.3(075)

ПРОЕКТИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ «ЕДИНОГО ОКНА» В СФЕРЕ НАУКИ, ИННОВАЦИЙ И НАУЧНО- ТЕХНИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ

Б.И.Бийбосунов

докт. ф.-м. наук, профессор КГУ им. И.Арабаева,
зав.лабораторией ИГОН НАН КР

С.К.Бийбосунова

канд. экон.наук, доцент Института социального
развития и предпринимательства

There is the goal on "Common Window" creating for the Department of Science, Innovation and scientific and technical information of the Ministry of Education and Science of Kyrgyz Republic. The mechanism of "Common Window" is developed on the base of major functions and documentation of Department of Science with the purpose of efficiency increasing of research field management. The scientific database is updated, the web-site is created, the electronic documentation is defined within the frame of this activity.

Современные реалии таковы, что экономическое, социальное, научно-техническое развитие страны и общества невозможно без повсеместного использования информационных систем и технологий. Информационные ресурсы любой страны рассматриваются сегодня как стратегические ресурсы и представляют собой такую же ценность, как и важнейшие природные богатства. В полной мере это относится и к научно-технической сфере, и к информационным ресурсам государственного сектора науки.

Как известно, научно-технический прогресс и наука стали реальной производительной силой в современных социально-экономических системах. В свою очередь, эффективное управление научно-технической сферой базируется на широком применении вычислительной техники, информационных систем и технологий. С целью повышения эффективности процессов и процедур в сфере управления научно-техническим комплексом Кыргызстана, их облегчения и упрощения, а также для предоставления информационных услуг в области науки и техники предлагается механизм «Единого окна».

Проектирование и реализация «Единого окна» проводятся авторами для Управления науки, инноваций и научно-технической информации Министерства образования и науки КР и по его заказу в рамках государственной НИР, и соответствуют целям и задачам таких государственных программ, как «Электронное правительство», «Электронное образование» и «Электронный документооборот».

Понятие «Единого окна», его механизм и основные принципы изложены Центром ООН по упрощению процедур торговли и электронным деловым операциям (СЕФАКТ ООН) в соответствующей рекомендации¹. При этом использование информационных систем и технологий в управлении наукой должно, с одной стороны, развиваться в рамках информатизации республики, а с другой – обеспечивать более тесное взаимодействие между наукой, образованием, экономикой и социальной сферой, повысить качество и ускорить реализацию наукоемких инновационных проектов. Одним из путей решения и является разработка и внедрение механизмов «Единого окна», которое обеспечивает предоставление информационных услуг для научно-технического комплекса и всех заинтересованных научно-технических работников.

Проект «Единого окна» Управления науки МОН КР включает следующие основные задачи и компоненты:

1. Разработка принципов механизма «Единого окна».
2. Информационное обеспечение «Единого окна».
3. Организационное обеспечение проекта.
4. Нормативно-правовое обеспечение.
5. Технологическое обеспечение (аппаратные и программные средства, IT-специалисты).
6. Финансовое обеспечение проекта.

На сегодняшний день научно-техническую сферу Кыргызстана по принципу ее организации можно разделить на академическую, вузовскую и отраслевую науку. По данным МОН КР, структура научной сферы включает в себя:

1. Научно-исследовательских учреждения Национальной академии наук КР.
2. Отраслевые научно-исследовательские учреждения министерств и ведомств.
3. Вузы и их научно-исследовательские учреждения.
4. Научно-производственные центры.
5. Временные творческие научные коллективы.

В количественном отношении имеется 152 зарегистрированных научных учреждений и организаций, 51 вуз, 15 предприятий, имеющих научно-технические подразделения, и 50 инновационно-активных предприятий. Научный потенциал страны составляет около 5000 научных, научно-педагогических и научно-технических специалистов.

К основным функциям Управления науки МОН КР можно отнести следующие:

¹ Рекомендация № 33 СЕФАКТ ООН, июль 2005 г.

- формирование и реализация государственной научно-технической политики;
- разработка и управление государственными научно-исследовательскими и целевыми программами;
- формирование государственного заказа в области науки и организация конкурсного отбора научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, проведение государственной научной экспертизы;
- организация международного сотрудничества в области науки, обеспечение информационной поддержки науки и т.д.

Нормативно-правовое обеспечение «Единого окна» составляют Закон КР «О науке и об основах государственной научно-технической политики», Закон КР «Об инновационной деятельности», Закон КР «О научно-технической информации», Закон КР «Об информатизации», «Порядок государственной регистрации и учета НИР и НИОКР в КР», «Порядок государственной регистрации и учета докторских и кандидатских диссертаций в КР», «Положение об аттестации научно-исследовательских учреждений».

На основе вышеизложенного разработан механизм «Единого окна» в сфере науки, и в рамках проекта решались также следующие конкретные задачи:

- Создание режима единого пропускного канала для процедуры подачи заявок НИР и НИОКР, регистрации защищенных диссертаций, инновационных проектов на основе параллельных бумажных и электронных технологий, с дальнейшим переходом на последние.
- Максимальная автоматизация режима «Единого окна» с применением информационных систем и технологий и поэтапный переход на безбумажные технологии.
- Применение принципа «Головного государственного органа» для научно-технического комплекса КР, отвечающего за координацию с научными организациями, вузами, заинтересованными министерствами и ведомствами.
- Локальная реализация «Единого окна» в Управлении науки МОН КР.
- Минимизация и оптимизация документов, требуемых в Управлении науки.
- Создание веб-сайта Управления науки и организация доступа к информационным ресурсам по НИР и НИОКР, НТИ и инновационным проектам в режиме «on-line».
- Учет всех возможных негативных проявлений и рисков, связанных с внедрением режима «Единого окна» в сфере науки и техники.

На сегодняшний день выполнены следующие работы:

- Разработан механизм «Единого окна» для научно-технической сферы и предложена соответствующая информационная модель (см. рис. 1).
- Созданы основные базы данных для Управления науки МОН КР (рис. 2-5).
- Разработан веб-сайт, который содержит основные разделы: состав и структура Управления науки; проекты НИР и ОКР МОН КР; научные кадры КР; научные организации, учреждения и вузы КР; система научно-технической информации; международное сотрудничество в области науки и НТИ; организационные мероприятия Управления науки МОН КР; нормативно-правовая база в сфере науки, НТИ и инноваций; новости науки, НТИ и инноваций (см. рис. 6).

Требуют своего решения такие вопросы, как технологическое, кадровое и финансовое обеспечение проекта «Единого окна». Ожидаются следующие основные результаты: переход на цифровые технологии, обеспечение прозрачности работы, сокращение временных и других издержек, минимум контактов клиента с чиновником и возможных коррупционных проявлений, повышение эффективности основных функций Управления науки, оказание самых разнообразных услуг в области науки, техники, инноваций и НТИ.



Рис. 1. Модель «Единого окна» (здесь НИУ – научно-исследовательское учреждение)



Рис. 2. Основные базы данных для «Единого окна»

Ресурсы Патента - Технической информации в Кыргызстане

Описание НИОКР | Организация-исполнитель | Финансирование НИОКР

Организация-исполнитель
Кыргызский Государственный Университет имени Ч.Чайырмакова

Адрес-присвоения
720071, г. Бишкек, пр. Чуй, 335

Телефон(ы) организации

Финансирование НИОКР, сум.
0

Этапы, сроки выполнения НИОКР, количественные характеристики
000 промежуточный отчет "Современное состояние биологических ресурсов и перспективы"

Ученые-авторы НИОКР
Цыпанов А.С. д-р биол. наук профессор

Пуск 2005 Boltbek Welcome to the Front... Рисунок сайта - Micro... Браузер по научным к... Проводитель Wind... КЫРГЫЗПАТЕНТ 0:51

Рис. 3. Фрагмент базы данных по НИР и НИОКР

Ресурсы Патента - Технической информации в Кыргызстане

Отрасль 01 00 00 Физико-математические науки науки

Кандидат/доктор наук
Артемо Б.Б.Б.

Отрасль науки
01 00 00 Физико-математические науки

Год рождения
1942

Раздел науки
01 02 00 Механика

Высшее образование
Ошский Государственный Педагогический институт

Специальность
01 02 04 Механика деформируемого тела

Ученая степень
д-р физ.-мат. наук

Дата присвоения
1993

Место работы
Ошский государственный университет (Ош)

Ученое звание
профессор

Дата присвоения
1995

Адрес места работы
714000, г. Ош, ул. Ленина, 331

Научные труды
Авт. свид. Кыргызпатента №291, 8 мая 2001 г. Более

Занимаемая должность
Проректор по научной работе и образованию

Подготовка кадров
2 докт., 6 канд.

Телефон/Факс
5-21-81

Электронный адрес

Зарплата 11 из 132

Пуск 2005 Boltbek Welcome to the Front... Рисунок сайта - Micro... Проводитель Wind... КЫРГЫЗПАТЕНТ 0:51

Рис. 4. Фрагмент базы данных по научным кадрам КР (доктора и кандидаты наук)

Ресурсы ЦНТИ - Технической информации в Кыргызстане

База данных по НИП

База данных по аспирантам

База данных по НИОКР

Ресурсы ЦНТИ

Форматы

Вывод

Вывод

Создатель: Аушев А. М.

Ученая степень диссертации: Докторская

Инвентарный номер: 0001410

Регистрационный номер: 0002218

Итоги исследования: Исследование выполнено в рамках других работ

Международный обмен: Безосновательная процедура

Дата защиты: 07.06.2002

Специальность: 07.03.02

Исследования по специальности: не указан

Название научной степени: Аспирантура

Внедрены результаты работы: не указаны

Страницы в диссертации: 325

Приложения в диссертации: 0

Авторские свидетельства: 0

Использованные источники: 0

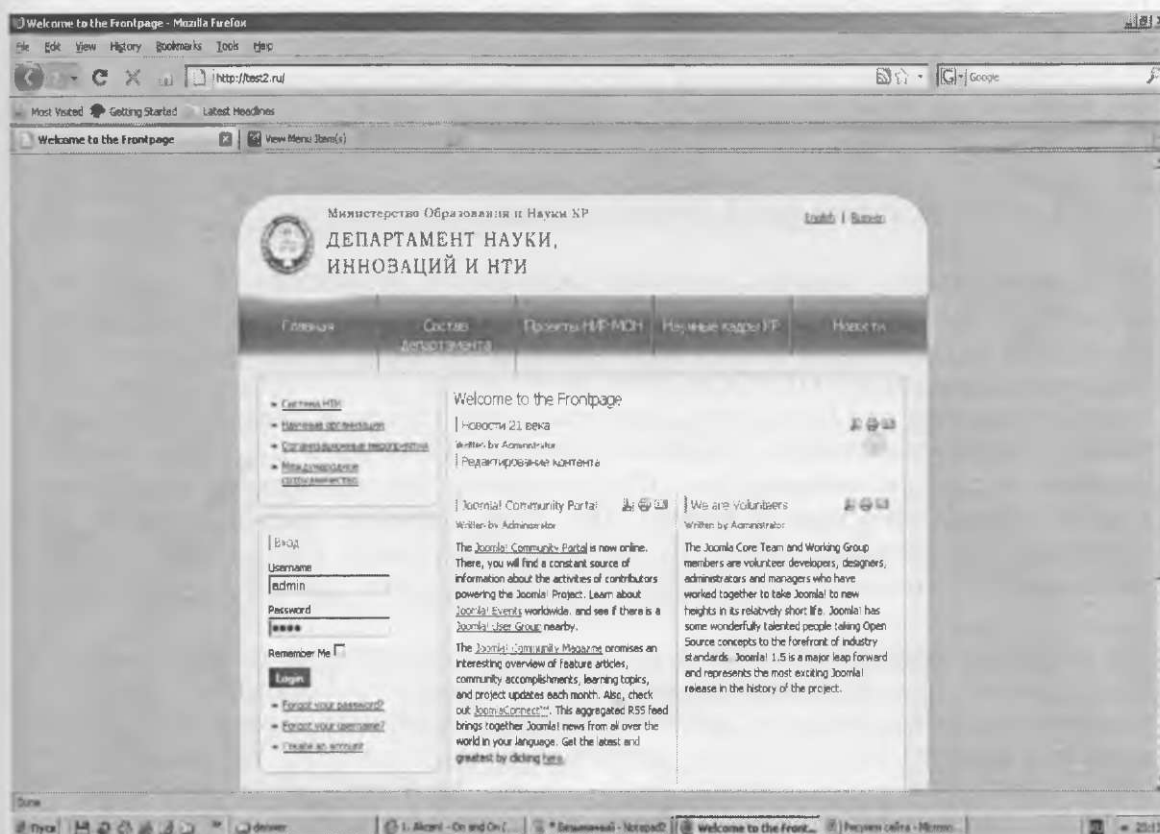
Иллюстраций: 0

Таблиц: 0

Публикаций: 47

Запись: 1 из 1343

Рис. 5. Фрагмент базы данных по защищенным диссертациям



УДК 37.014.543.5

ПРИМЕНЕНИЕ НЕПАРАМЕТРИЧЕСКОГО МЕТОДА В АНАЛИЗЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ РЕЗУЛЬТАТОВ

Ж.Т.Иманалиеваканд. экон. наук, зав. кафедрой экономической теории
Кыргызского экономического университета

Use of FDH analysis - non parametric deterministic method in terms of the cost-effectiveness analysis delivering towards school outputs is explored in the article.

Безусловно, образование является одним из важнейших и главных факторов, обеспечивающих устойчивый экономический рост, социальную стабильность, развитие институтов гражданского общества. Глобальный экономический кризис и его последствия, повлиявшие негативно и на Кыргызстан, повышают значимость образования. Уровень образовательной подготовки населения, и особенно подрастающего поколения, является одним из показателей, характеризующих конкурентоспособность страны.

Общеобразовательные учреждения являются основой системы образования. Они закладывают фундамент знаний, который служит базой для дальнейшего повышения образовательного уровня и профессионального мастерства учащихся в профессионально-технических колледжах и лицеях, средних специальных и высших учебных заведениях. От качества общего образования зависят не только успешное обучение в средней и высшей школе, но и эффективность ассигнований, выделяемых на образование в целом. Современное состояние отечественной образовательной сферы характеризуется многими международными и национальными экспертами существенным снижением качества образования, отсутствием стимулов для его повышения, старением педагогического состава, слабым притоком молодежи в сферу образования, низким уровнем заработной платы и мотивации, а также слабой материально-технической базой школ.

Неуклонное падение качества школьного образования в Кыргызской Республике вызывает большую тревогу, более того, это говорит о неэффективном использовании бюджетных средств. Так, согласно данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 2006 г., которая опубликовала рейтинг знаний 15-летних школьников из 57 стран мира, наши школьники продемонстрировали особенно низкий уровень грамотности. Подобные рейтинги публикуются раз в три года и основаны на сдаче специального теста PISA, который в 2006 году включал вопросы по точным наукам, математике и чтению. Тест также оценивает умение школьников применять теоретические знания на практике. Школьники Кыргызстана заняли последнее 57 место среди 57 стран мира (322 балла), «обогнав» даже страны Африки!

Эти проблемы являются серьезной угрозой для социально-экономического развития страны, так как низкий образовательный уровень большинства школьников скажется через несколько лет, когда им предстоит овладеть профессиональными знаниями и навыками, качество которых будет сомнительно вследствие низкого уровня базового образования. Еще более острой будет стоять проблема, когда они станут специалистами и начнут принимать участие как в развитии социально-экономического развития страны, так и в принятии решений на государственном уровне. Согласно национальному законодательству, основное школьное образование является

бесплатным, а проведенные автором исследования показывают, что государство затрачивает на общее образование до 80 % от всех расходов.

В этом разрезе остро возникает необходимость в проведении экономического анализа системы общего образования, одним из главных направлений которого является оценка экономической эффективности образования с точки зрения его влияния на результаты образовательного процесса. Большинство развитых и развивающихся стран мира тратят огромные средства на развитие системы образования и повышение его качества. При этом во многих случаях возникает проблема эффективного использования средств, так как увеличение расходов на образование зачастую не сопровождается адекватным улучшением качества образовательных услуг.

Проблема экономической эффективности среднего образования приобретает особую значимость в Кыргызстане вследствие дефицита государственного бюджета и, как следствие, недостатка выделяемых средств для нормального функционирования общеобразовательных учреждений. Актуальность данной темы обусловлена также и низким уровнем затрат на развитие системы общего образования, который сам по себе может являться источником неэффективности рассматриваемой сферы. Так, расходы на образование из государственного бюджета сократились по данным НСК КР: если в 1992 г. они составляли 8,1 % от ВВП, то в 2000 г. они достигли пика в своем сокращении и составили 3,5 % от ВВП, после 2000 г. начался неуклонный рост расходов на образование, и в 2008 г. они составили уже 5,3 % от ВВП.

Вместе с тем, некоторые отечественные экономисты считают, что в процентном соотношении Кыргызстан тратит достаточно средств, приводя в пример США, где расходы на образование составляют порядка 3,7 от ВВП. Однако если сравнивать абсолютные показатели, то это не совсем корректно. Так, в США расходы бюджета на 1 школьника в 2008 г. составляли в среднем 103900 долларов США в год, в России – 1754 долларов США, а средние затраты стран ОЭСР – 7804 долларов США¹, тогда как в нашей стране на 1 ученика в 2006 г. расходовалось в среднем от 150 до 200 долларов США. Даже если учитывать различия в уровне жизни США, России и КР, тем не менее вышеуказанные данные показывают низкий уровень затрат на образование в нашей стране в абсолютных величинах. Данный фактор является также одной из основных причин неэффективности школьного образования.

В связи с этим исследование экономической эффективности среднего образования в период рыночной экономики в Кыргызстане, направленное на эффективное использование имеющихся ограниченных ресурсов в целях повышения качества образования, имеет как теоретическое, так и практическое значение в масштабах всей страны, позволяющее выделить наиболее эффективные и неэффективные регионы.

Для проведения подобного анализа используется популярный в мире непараметрический стохастический детерминистский метод – анализ свободно достижимых границ или FDN-анализ (Free disposable Hull analysis), проведение которого будет основано на данных, представленных в табл. 1.

Для подобного рода анализа требуются результаты независимой оценки знаний учащихся, поэтому в данном случае используются результаты независимого общереспубликанского тестирования (ОРТ), который проводится в стране с 2002 г. ОРТ является одним из крупнейших антикоррупционных проектов в области образования, который выполняет важнейшую государственную задачу по обеспечению равного справедливого доступа к высшему образованию в нашей стране. В то же время тест не выходит за рамки школьных программ и стандартов, что

¹ Education at Glance: OECD indicators. Multilingual summaries. 2008.

позволяет использовать его результаты в качестве оценивания знаний учащихся средних школ.

Таблица 1
Бюджетные расходы в расчете на 1 ученика и средние тестовые значения тестовых баллов ОРТ в 2008 г.

Области	Средние тестовые значения тестовых баллов ОРТ ¹	Бюджетные расходы в расчете на 1 ученика, сом
Баткенская	106,3	5496
Жалалабатская	109,2	5406
Ысыккульская	111,6	6398
Нарынская	107,0	8791
Ошская	103,0	5814
Таласская	106,4	6819
Чуйская	118,9	7318

На основании данных вышеприведенной таблицы построим рис. 1., на котором представлено соотношение результатов ОРТ по основному тесту для 7 областей и бюджетных расходов на образование в них.



Рис. 1. Зависимость бюджетных расходов на образование от результатов ОРТ по основному тесту в 2008 г.

На графике выделены относительно эффективные Чуйская, Ысыккульская и Жалалабатская области – это те регионы, где функционируют общеобразовательные школы, которые наиболее эффективно используют средства республиканского бюджета. Линия, соединяющая данные точки, представляет собой FDN границу производственных возможностей. Несмотря на то, что в Жалалабатской области результаты, полученные

¹ Вебсайт: www.testing.kg

учащимися школ, ниже, чем, в первых двух областях, но они и не самые худшие и достигли таких образовательных результатов при использовании минимальных затрат на общее образование по сравнению с остальными областями. Именно поэтому Жалалабатская область является относительно эффективной при использовании бюджетных средств на общее образование. Образовательные результаты, полученные учащимися школ Иссыккульской области, достаточно высокие и занимают второе место, при этом использованы средние затраты. Таким образом, достичь таких же образовательных результатов, как на территории Иссыккульской области, используя столько же или меньше ресурсов, ни одной из остальных областей не удалось, поэтому школы Иссыккульской области также рассматриваются нами как относительно эффективные при использовании бюджетных средств на общее образование. Школы Чуйской области получили самые высокие образовательные результаты, хотя расходы на образование являются не самыми высокими среди остальных областей, хотя и превышают средний показатель по стране, и не являются самыми низкими. Общеобразовательные школы Чуйской области также, на наш взгляд, являются относительно эффективными.

Принимая во внимание тот факт, что образовательные результаты, полученные средними школами Жалалабатской области, являются достижимыми, то таких же или меньших образовательных результатов можно добиться при использовании, по крайней мере, такого же количества ресурсов. Таким образом, мы можем определить неэффективную область как прямоугольник, расположенный ниже и правее точки «Жалалабатская область». Аналогичным образом можно определить области относительной неэффективности для школ Иссыккульской и Чуйской областей как прямоугольники, расположенные ниже и правее этих точек. Линия, соединяющая данные точки, представляет собой FDH границу производственных возможностей.

В табл. 2 представлены коэффициенты эффективности использования бюджетных средств, рассчитанные согласно методике анализа достижимых границ. В качестве примера приведем расчет коэффициента эффективности с использованием результатов ОРТ по основному тесту на примере Баткенской области. На рис. 1 хорошо видно, что на средние школы Баткенской области государство затратило больше средств на общее образование, но при этом были получены более низкие результаты ОРТ по основному тесту по сравнению с Жалалабатской областью. Определив, таким образом, доминирующую область (в данном случае это школы Жалалабатской области доминируют над школами Баткенской области), рассчитаем коэффициент эффективности, сопоставив расходы на общее образование в расчете на одного учащегося в двух областях и получим: $5406 \text{ сомов на } 1 \text{ ученика} / 5496 \text{ руб. на учащегося} = 0,98$. Таким образом, в Баткенской области 2 % ($1 - 0,98 = 0,02$) бюджетных средств используется неэффективно.

Таблица 2

Коэффициенты эффективности школ Кыргызстана на областном уровне

Области	При использовании итогов ОРТ по основному тесту		
	коэффициенты эффективности	ранг	доминирующая область
Баткенская	0,98	4	Жалалабатская
Жалалабатская	1,00	3	
Ысыккульская	1,00	2	
Нарынская	0,83	7	Чуйская
Ошская	0,93	5	Жалалабатская
Таласская	0,94	6	Ысыккульская
Чуйская	1,00	1	

Аналогичным образом рассчитаны все коэффициенты эффективности с использованием итогов ОРТ по основному тесту для остальных областей. Для каждой области (кроме относительно эффективных областей, для которых коэффициент эффективности равен 1) указана доминирующая область, то есть та область, которой удалось наиболее эффективно использовать бюджетные средства на каждом из рассматриваемых сегментов расходов на образование. Помимо этого, все области проранжированы согласно значениям коэффициентов эффективности.

Как показывают данные табл. 2, наиболее неэффективными являются общеобразовательные школы Нарынской области. Однако здесь также надо учитывать, что затраты на 1 ученика в Нарынской области являются самыми высокими в связи с коэффициентами высокогорья, начисляемыми дополнительно для Нарынской области. Более того, в Нарынской области много маленьких школ в отдаленных районах (от 100 человек в одной малокомплектной школе и выше), которые, как известно, являются более дорогостоящими по сравнению со средними и большими школами, в которых численность превышает 1000 человек и более. Согласно результатам исследования, относительно эффективные школы Кыргызстана тратят на общее образование далеко не самые крупные суммы.

При этом области проранжированы согласно коэффициентам эффективности от самого большого к самому маленькому значению коэффициента, то есть общеобразовательные школы Чуйской, Иссыккульской и Жалалабатской областей имеют самые высокие коэффициенты эффективности, а школы Нарынской области, соответственно, самый низкий коэффициент.

Стоит отметить, что самые высокие расходы на образование зафиксированы в тех регионах, где находятся сельские школы, включая малокомплектные школы. Очевидно, что сельским школам, в силу социально-экономических, демографических и других причин, тяжело соревноваться с городскими школами в эффективности использования бюджетных средств на общее образование, да и в качестве образования. Расходы на образование в расчете на одного учащегося выше в сельских школах, а итоги ОРТ по основному тесту в сельских школах в среднем ниже, чем в городских.

Результаты ОРТ, показанные учащимися городских и сельских школ после окончания средней школы, свидетельствуют о том, что уровень образования гораздо выше в городах. Так, по данным за 2007 год выпускники сельских школ показали уровень знаний значительно ниже выпускников городских школ. Среднее значение тестовых баллов составило 107,0 против 135,5 в городе Бишкек и 121,5 – областных центров и малых городов. Основными причинами такого отставания являются следующие: различный уровень обеспеченности учебниками, учебными материалами, различающаяся по уровню квалификация педагогических кадров, бедность сельского населения и другие составляющие учебной среды.

Таким образом, данная методология проведения анализа эффективности образовательных результатов позволяет выделить наиболее эффективные и неэффективные факторы управления образованием, а также определить эффективность или неэффективность государственных расходов на среднее образование. Подобный анализ может широко использоваться не только для оценки знаний учащихся, но и для оценки деятельности школы, системы общего образования в городе, районе, селе или другой административной единице. Независимость оценки образовательных результатов учащихся с помощью результатов общереспубликанского тестирования (ОРТ) позволяет сделать итоги анализа эффективности в принципе более объективными, чем в случае использования результатов выпускных экзаменов в школах.

Список литературы

1. Boyd L. Paradoxes of educational policy and productivity. Educational policy, Vol.13, no. 2, 1999, pp.227-250.
2. Gupta S., Honjo K., Verhoeven M. The Efficiency of Government Expenditure: Experiences from Africa. IMF, WP/25/20, 1997.
3. Hanuschek E.A. Publicly provided education. In Handbook of Public Economics, A. Auerbach, M. Feldstein, North-Holland, 1985.
4. Farrel M. The measurement of productive efficiency. Journal of the royal statistical society, series A, 120(111), 1957, P.253-290.
5. Вебсайт: www.testing.kg.

УДК 338.45

ЛИЗИНГ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Н.Т. Супатаева

канд. экон. наук, доцент, Академия управления при Президенте Кыргызской Республики

З.Б. Доолбеков

гл. специалист МЭР КР

To open the essence and development of the leasing, like as type to investment activity in Kyrgyzstan.

To open the main advantage of the leasing, together with that are determined holding up factors of its development. Analysis of the leasing deals is made in Kyrgyzstan to 2008, it was shown structure of the leasing deals on branches.

Noted the role of the state support directed on development of the leasing, as factor of the growing of the economy.

С началом рыночных преобразований в Кыргызстане в практике работы банков, кредитных учреждений и предприятий появилось немало принципиально новых финансовых механизмов. Одним из них стала финансовая аренда (лизинг) – вид инвестиционной деятельности по приобретению имущества и передачи его на основании договора лизинга физическим или юридическим лицам за определенную плату, на определенный срок и на определенных условиях, обусловленных договором, с правом выкупа имущества лизингополучателем¹.

В июле 2002 г. Президентом Кыргызской Республики был подписан указ о введении в действие Закона КР «О финансовой аренде (лизинге)», благодаря которому стало возможным осуществление деятельности в лизинговой сфере.

Вместе с тем с 2003 по 2008 годы был принят ряд поправок в «Налоговый кодекс Кыргызской Республики», касающихся налогообложения лизинга, которые создали предпосылки для формирования в стране лизингового рынка.

¹ Экономический словарь /Под ред. А.Н. Азриляна. – М., 2007. – С. 411.

Согласно принятому закону в Кыргызстане существуют две основные формы лизинга: внутренний и международный¹.

При осуществлении внутреннего лизинга лизингодатель, лизингополучатель и продавец (поставщик) являются резидентами Кыргызской Республики. Внутренний лизинг регулируется законодательством Кыргызской Республики.

При осуществлении международного лизинга лизингодатель или лизингополучатель является нерезидентом Кыргызской Республики.

Закон регулирует 3 основных вида лизинга.

Возвратный лизинг представляет собой систему из двух соглашений, при которой владелец продает оборудование в собственность другой стороне с одновременным заключением договора о его долгосрочной аренде у покупателя. В качестве покупателя здесь обычно выступают коммерческие банки, инвестиционные, страховые или лизинговые компании.

В результате проведения такой операции меняется лишь собственник оборудования, а его пользователь остается прежним, получив в свое распоряжение дополнительные средства финансирования. Инвестор же, по сути, кредитует бывшего владельца, получая в качестве обеспечения права собственности на его имущество. Подобные операции часто проводятся в условиях делового спада в целях стабилизации финансового положения предприятий.

Сублизинг – особый вид отношений, возникающих в связи с переуступкой прав пользования предметом лизинга третьему лицу, что оформляется договором сублизинга.

При сублизинге лицо, осуществляющее сублизинг, принимает предмет лизинга у лизингодателя по договору лизинга и передает его во временное пользование лизингополучателю по договору сублизинга. Переуступка лизингополучателем третьему лицу своих обязательств по выплате лизинговых платежей третьему лицу не допускается.

При передаче предмета лизинга в сублизинг обязательным должно быть письменное согласие лизингодателя.

При сублизинге основной арендодатель получает преимущественное право на получение арендных платежей. В договоре обычно обуславливается, что в случае банкротства третьего звена арендная плата поступает основному арендодателю.

Вторичный лизинг – вид лизинга, при котором предмет лизинга, оставшийся в собственности лизингодателя, в случае прекращения или расторжения договора лизинга передается в лизинг другому лизингополучателю в соответствии с настоящим законом. При последующей передаче в лизинг такого предмета лизинга считается, что выбор продавца и предмета лизинга осуществляются лизингодателем.

Успешное становление и широкое использование лизинга во многом зависят от верного понимания содержания, специфических особенностей лизинговых сделок и грамотного использования этого механизма.

С экономической точки зрения лизинг имеет определенное сходство с кредитом, предоставленным на покупку оборудования; другими словами, если рассматривать лизинг как передачу имущества во временное пользование на условиях срочности,

¹ Закона КР «О финансовой аренде (лизинге)». – С.3.

возвратности и платности, то его можно классифицировать как товарный кредит в основные фонды, причем в их активную часть – оборудование. Однако лизинг гораздо привлекательнее, чем традиционное банковское кредитование, особенно для быстроразвивающихся средних и малых предприятий.

Также экономическое содержание лизинга имеет отличие от аренды. При взятии в аренду каких-либо материальных ценностей арендатор не становится собственником этих средств и не приобретает правовых обязанностей по отношению к этой собственности. Лизингополучатель принимает на себя обязанности, вытекающие из права собственности, т.е. несет прямую ответственность за риск и техническое обслуживание объекта лизинга. Лизингодатель, как и арендодатель, остаются владельцем объекта лизинга.

Иногда считают, что главное отличие лизинга от аренды состоит лишь в правовых аспектах и зависит от условий соглашения. На самом деле это не так. Лизингополучатель в отличие от арендатора выплачивает лизингодателю не ежемесячную плату за право пользования объектом лизинга (арендную плату), а полную сумму амортизационных отчислений. Из этого следует принципиально новое распределение рисков операции. Лизингодатель приобретает материальные ценности в интересах и по просьбе лизингополучателя, тогда как при аренде стороны заключают договор в соответствии со встречными, совпавшими интересами. Выплата полной суммы амортизационных отчислений гарантирует хорошее обслуживание объекта лизинга. Взаимосвязь и отличия арендных и лизинговых отношений наглядно представлены в табл. 1.

В зарубежной литературе утверждается, что суть лизинга – в сочетании элементов аренды и банковского кредита. С арендой его роднит отношение к праву собственности, с кредитом – срочность и возвратность. Остальные условия зависят от специфики налогового, гражданского и торгового законодательства. Они не изменяют экономической сути лизинга, а лишь придают ему национальную специфику.

Основными преимуществами лизинга являются:

1. Поддержание обновления основных средств производства на самом современном высокотехнологичном уровне. Лизинг позволяет лизингополучателю самому выбрать предмет лизинга и проводить пополнение основных средств, сохраняя чистую прибыль лизингополучателя и не снижая ее экономической эффективности.
2. Лизинг позволяет арендатору, не имеющему значительных финансовых ресурсов, начать крупный проект. Для этого необходимо представить лишь 20–30 % от стоимости предмета лизинга в качестве аванса.
3. Лизинг, являясь одной из форм кредитования, предоставляет лизингополучателю рассрочку платежа с погашением долга в течение срока лизинга.
4. Объект лизинга, отражаясь на балансе лизинговой компании, не ухудшает показатели ликвидности лизингополучателя за счет изменения соотношения текущих и долгосрочных активов, то есть улучшает структуру финансовой отчетности.
5. Лизинг позволяет пользоваться имуществом на кредитной основе, не изменяя при этом имеющиеся возможности лизингополучателя на получение кредитных средств, открытых ему банковскими учреждениями. То есть лизинг увеличивает финансовые возможности лизингополучателя по привлечению заемных средств, так как легче получить необходимое основное средство по лизингу, чем ссуду на его приобретение (так как при лизинге в качестве залога выступает приобретаемое лизингодателем имущество).
6. Сроки лизинга могут быть значительно больше сроков предоставления кредита, что также удобно для предпринимателей.
7. При лизинге уменьшается риск морального и физического износа и устаревания основных средств, поскольку имущество не приобретает в собственность, а берется во временное пользование.

Мировой опыт показывает, что в последние годы лизинговые операции стали неотъемлемой частью экономики во многих странах. В настоящее время 20-25 % инвестиций в развитых странах приходится на лизинговые операции. Безусловным лидером на мировом рынке лизинга является США. На долю США приходится около 52 % от общего объема лизинга в мире, 25-30 % инвестиций в оборудование осуществляется в форме лизинга, а годовой оборот лизингового рынка составил 220 млрд долларов США.

В Европе лидером по объему лизинговых операций стала Великобритания (около 18 % всех промышленных инвестиций). Удельный вес лизинга в инвестициях Швеции и Франции – около 15 %, Испании – 14 %, Италии – 10 %. Хорошо развиты лизинговые операции в Венгрии, Польше и Чехии.

Россия становится одной из ведущих лизинговых стран, войдя в первую десятку, обогнав Австрию и Австралию. Только за один 2005 г. лизинговые компании выросли в среднем на 40 %, а в целом лизинговый рынок достиг объема 5 млрд долл. и продолжает интенсивно расти¹. Уже сейчас лизинг в России стал основным инструментом приобретения ряда важнейших видов основных средств, таких как сельскохозяйственная техника, племенная продукция, авиация, авто- и железнодорожный транспорт.

Таблица 1

Взаимосвязь и отличия арендных и лизинговых отношений²

Основные параметры	Виды отношений	
	арендные	лизинговые
Субъекты отношений	Арендодатель и арендатор	Поставщик (изготовитель имущества), лизингодатель и лизингополучатель
Объекты отношений	Любое имущество, разрешенное в обороте, включая природные объекты	Имущество, используемое для предпринимательской деятельности, исключая природные объекты
Правовые отношения	Имущественное двустороннее правоотношение	Коммерческое имущественное трехстороннее правоотношение
Отношения с продавцом имущества	Арендодатель (продавец), арендатор (покупатель)	Лизингодатель и лизингополучатель выступают солидарными покупателями имущества у продавца
Ответственность наймодателя за качество имущества	За качество имущества отвечает арендодатель	Лизингодатель не отвечает за качество имущества, кроме случаев, когда он сам выбирает продавца
Обязанности наймодателя	Как у собственника имущества	Инвестирование лизинговой сделки
Уведомление продавца о цели приобретения имущества	Не проводится	Лизингодатель указывает цель передачи имущества в лизинг конкретному лизингополучателю
Право собственности на имущество после возмещения его стоимости	Несет арендодатель	Обычно предполагается опцион ³

¹ Горфинкель В.Я. Малый бизнес. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – С.115, 117.

² Горфинкель В.Я. Малый бизнес. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007. – С.113, 115, 117.

³ - право выбора условий сделки, получаемой за определенную плату. Экономический словарь /Под ред. А.Н. Азрилиян. – М., 2007. – С. 540.

Неплохой лизинговый портфель заказов в Азербайджане – 71 млн долларов. В этой стране работают двенадцать лизинговых компаний, в Таджикистане – два коммерческих банка и лизинговая компания, в соседнем Узбекистане объем лизинговых операций перевалил за 107 млн долларов, действуют 35 лизингодателей¹.

Успехи и масштабы развития лизинга за рубежом не могут не впечатлять. Активное использование лизинга в рамках отдельных государств в целях преодоления инвестиционного кризиса 2008 г. свидетельствует об актуальности развития в Кыргызстане этого вида деятельности.

Лизинг – сравнительно новый для Кыргызстана финансовый инструмент, впервые лизинговые операции стали осуществляться с 2003 года.

Согласно действующему законодательству Кыргызской Республики, лизингодателями могли выступать коммерческие банки, микрофинансовые организации, кредитные союзы и специализированные финансово-кредитные учреждения. Однако на 2008 г. лишь 5 компаний осуществляли лизинговые операции, это: ЗАО «Кыргызский Инвестиционно-Кредитный Банк» (КИСВ), ЗАО АКБ «Толубай», две микролизинговые компании в Нарыне и Таласе, а также Финансовая компания по поддержке и развитию кредитных союзов.

За 2008 год в Кыргызстане осуществлено более 160 лизинговых сделок стоимостью переданного в лизинг имущества на 1,53 млн долларов США против 44 сделки на сумму 612 тыс. долларов США в 2007 году и 29 сделок на сумму 1,27 млн долларов США в 2006 г.

В общем объеме предоставленного в лизинг имущества в 2008 году доминирует сельхозтехника. По количеству сделок и в стоимостном выражении большее количество осуществленных лизинговых сделок приходится на сделки с сельхозтехникой сроком погашения до пяти лет. Это объясняется тем, что данный вид услуг является более востребованным среди фермерских хозяйств, в аграрном секторе экономики наиболее преобладает деятельность малого и среднего бизнеса. Лизинг является эффективным инструментом среднесрочного финансирования малого и среднего бизнеса, который представляет реальную возможность приобретать и обновлять необходимое для бизнеса оборудование, располагая лишь частью необходимых финансовых средств. Посредством лизинга у предпринимателей появляется возможность обновить технику, оборудование и производственный цикл в целом, что расширяет возможности по созданию новых рабочих мест и способствует развитию экономики страны.

Таким образом, по количеству лизинговых сделок основным оборудованием, переданным в лизинг, является сельхозтехника (91 %). За ним следуют медицинское оборудование (2 %), производственное оборудование, т.е. для производства стройматериалов (1,7 %) и прочее (5,3 %). На наш взгляд, перспективным направлением явится лизинг строительного оборудования, поскольку в настоящее время в условиях кризисных явлений в мировой экономике данная отрасль испытывает некоторые затруднения.

Следует также отметить опыт регионов. Так, на территории Таласской области отмечается наибольшее количество лизинговых сделок (65 % от общего количества лизинговых операций), что объясняется более активным функционированием микролизинговых компаний. По нашему мнению, следует использовать приемы так называемого регионального бенчмаркинга, т.е. целенаправленного применения

¹ Национальный интерес // Деловой журнал. – Бишкек. – 2008, апрель-май. – С.45.

передового опыта регионов и городов, что даст возможность развивать лизинг в других регионах Кыргызстана на благо фермерам, сельским труженикам и в целом всей экономике.

В соответствии с реализацией Стратегии Развития Страны (СРС) на 2009-2011 годы политика государства должна быть направлена на создание условий достойной жизни, необходимости установления социальных стандартов жизненных условий, критериев и показателей эффективности, которые должны быть достигнуты в регионах¹.

Общая цель СРС – это повышение уровня и качества жизни граждан путем обеспечения устойчивого экономического роста, создания условий для полноценной занятости, получения высоких и устойчивых доходов, доступность широкого спектра социальных услуг, соблюдение высоких стандартов жизни в благоприятной для здоровья окружающей среде. Достижение поставленных целей возможно исключительно при обеспечении высоких и устойчивых темпов экономического роста.

Однако деятельность лизингового сектора развивается не особенно активно. В Кыргызстане все еще имеет место ряд факторов, тормозящих его развитие:

- банки и финансовые организации Кыргызской Республики финансируют свои лизинговые услуги, как правило, за счет собственных ресурсов и средств учредителей. Коммерческие банки предпочитают финансировать проекты своих клиентов по приобретению оборудования посредством традиционного кредитования, а не лизинга;
- причиной незаинтересованности банков в лизинговых операциях является отсутствие долгосрочных источников финансирования, в итоге лизингодатели устанавливают лизингополучателям более короткий срок лизинга;
- недостаточный опыт осуществления лизинговых операций местными банками;
- неинформированность общества, в частности представителей малого и среднего бизнеса (особенно в регионах) о лизинге;
- предприятия малого и среднего бизнеса, в свою очередь, также предпочитают использовать банковский кредит, а не лизинг, во избежание достаточно дорогих услуг по страхованию предмета лизинга и оплаты всевозможных регистрационных сборов, возникающих в ходе лизинговой операции.

В случае предоставления благоприятных условий для развития лизинговая деятельность станет одним из важнейших объектов проводимых реформ, направленных на создание эффективно работающей экономической системы – одной из составляющих успешного развития экономики Кыргызской Республики.

В новую редакцию Налогового кодекса КР включены нормы, согласно которым проценты, получаемые лизингодателями-резидентами по договорам финансовой аренды (лизинга), не облагаются у источника выплаты, а микрофинансовые организации включены в определение «Банк», следовательно, МФО будут освобождены от уплаты данного налога.

Предпринятые изменения в законодательстве в целом должны обеспечить благоприятную среду для развития лизинговых операций. Теперь оборудование, переходящее от лизингодателя к лизингополучателю, не облагается дополнительным налогом на добавленную стоимость (НДС), что ставит лизинговые операции в одинаковые условия с банковскими кредитными операциями, которые ранее обходились клиенту дешевле, чем лизинг. Предполагается, что кыргызские банки активизируют деятельность по оказанию услуг по предложению лизинга.

¹ СРС на 2009-2011 гг.: Указ Президента КР № 183 от 31 марта 2009 г.

Следует отметить, что лизинговые операции в Кыргызской Республике имеют большой потенциал для дальнейшего развития, и государственная поддержка должна быть направлена на стабильное развитие лизинга как приоритетного направления развития экономики, что зависит от решения следующих задач:

- совершенствования законодательства, регулирующего проведение лизинговых операций;
- обеспечения условий для свободного доступа на рынок новых хозяйствующих субъектов;
- совершенствования налогообложения лизинга посредством ослабления налогового бремени для лизингодателей;
- расширения доступа субъектов предпринимательства к кредитным ресурсам для долгосрочного кредитования субъектов малого и среднего бизнеса на выгодных для заемщика условиях;
- обеспечения малых и средних предприятий о преимуществах лизинговых сделок доступными информационными, консультационными и обучающими услугами через систему бизнес-центров и бизнес-инкубаторов в областях и районах республики.

По нашему мнению, реализация нормативных правовых актов по развитию лизинга в Кыргызской Республике окажет содействие в положительном решении вопросов поддержки и защиты экономических интересов малого и среднего предпринимательства путем развития лизинга как отдельного поддерживаемого Правительством Кыргызской Республики приоритетного вида предпринимательской деятельности; создания условий для развития лизинга как одного из эффективных механизмов инвестирования в обновление основных фондов; использования механизма лизинга в крупных государственных инвестиционных проектах с целью удешевления закупки основных средств и т.п.

В целях повышения уровня технического обеспечения сельского хозяйства и эффективного использования поступающей техники по лизингу необходимо создать специализированную лизинговую компанию ЗАО «КыргызАгрофинанс» на базе ОАО «Лизинговая компания Кыргызайылтехсервис» с разветвленной сетью региональных подразделений¹.

Таким образом, лизинг, по существу, является наиболее молодым сектором на рынке финансовых услуг, а его дальнейшее развитие будет свидетельствовать о том, что в перспективе при умелой поддержке со стороны государства его доля в финансировании реального производства, особенно малого и среднего бизнеса, будет превалировать.

В нашей стране наиболее перспективные отрасли, нуждающиеся в лизинге, – это АПК и строительство, однако в сегодняшней ситуации функционируют в малых объемах.

Мы считаем, что лизинг – одно из важных средств расширить платежеспособный спрос на отечественном рынке, оживить экономику. Не приходится сомневаться и в том, что лизинг займет достойное место среди инструментов повышения конкурентоспособности отечественных предприятий и их продукции в трансформирующейся экономике.

Список литературы

1. СРС на 2009-2011 гг.: Указ Президента КР № 183 от 31 марта 2009 г.
2. Закон КР «О финансовой аренде (лизинге)», июль 2002 г.
3. Стратегия инновационной модернизации экономического развития КР до 2020г.

¹ Стратегия инновационной модернизации экономического развития Кыргызской Республики до 2020 г. – С.75.

4. Национальный интерес: Деловой журнал. – Бишкек, апрель-май 2008 г.
5. Экономический словарь /Под ред. А.Н. Азрилиян. – М., 2007.
6. Горфинкель В.Я. Малый бизнес. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2007.

УДК 33:338:338.4 (575.2):665.521.1

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ НЕФТЕГАЗОВОГО КОМПЛЕКСА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

А.И. Абдиева

канд.экон.наук, и.о. доцента Академия управления при Президенте Кыргызской Республики

М. Тургунбаев

соискатель Кыргызского экономического университета

In given article the short analysis of a condition of an oil and gas complex is given, and also three vital issues in its development are revealed most: financial destabilization - non-payments; deficiency of investments; high costs and a weak susceptibility to achievements of scientific and technical progress.

В настоящее время общий нефтяной фонд составляет 472 скважины, из них действующих – 325, бездействующих – 143¹. На сегодняшний день насчитывается 11 действующих газовых скважин, а бездействующих – 27. Все они, в основном, расположены в месторождениях, находящихся на территории Баткенской и Джалал-Абадской областей. Удельный вес добычи сырой нефти и природного газа в объеме промышленного производства составляет 1,2 %. Добыча производится за счет активной деятельности АО «Кыргызнефтегаз» и инвестиций компаний АОЗТ «Жибек Гидрокарбонс», АОЗТ «Кадима Петролеум», АОЗТ «Текстоник», ЗАО «Продатек», ЗАО «Аньбанг». Нефтегазодобывающая промышленность республики базируется (на июнь 2008 года) на 15 разрабатываемых нефтяных и газовых месторождениях, с извлекаемыми запасами нефти 11,6 млн т и газа – 4,9 млрд м³, в том числе 7 нефтяных месторождений, 5 нефтегазовых и 3 газовых.

Из вышеприведенного графика видно, что добыча нефти своего пика достигла в 2005 году и резко стала снижаться за последние два исследуемых года, а по добыче газа видно постепенное снижение за весь изучаемый год.

Из-за выработанности запасов природного газа и физического износа эксплуатационных скважин дальнейшее увеличение объемов добычи газа по разрабатываемым месторождениям не представляется возможным. Предполагается стабилизация добычи газа на уровне 35 млн куб. м до 2010 года за счет возврата скважин на вышележащие горизонты и восстановления отдельных скважин в невыработанных участках залежей. Переданные Узбекистаном месторождения газа практически полностью выработаны, поэтому прироста запасов газа по ним не ожидается.

¹ <http://www.monitoring.kg/?pid=69>. Общественный рейтинг. Интервью с председателем Совета директоров ОАО «Кыргызнефтегаз» Табылды Орозалиевым.

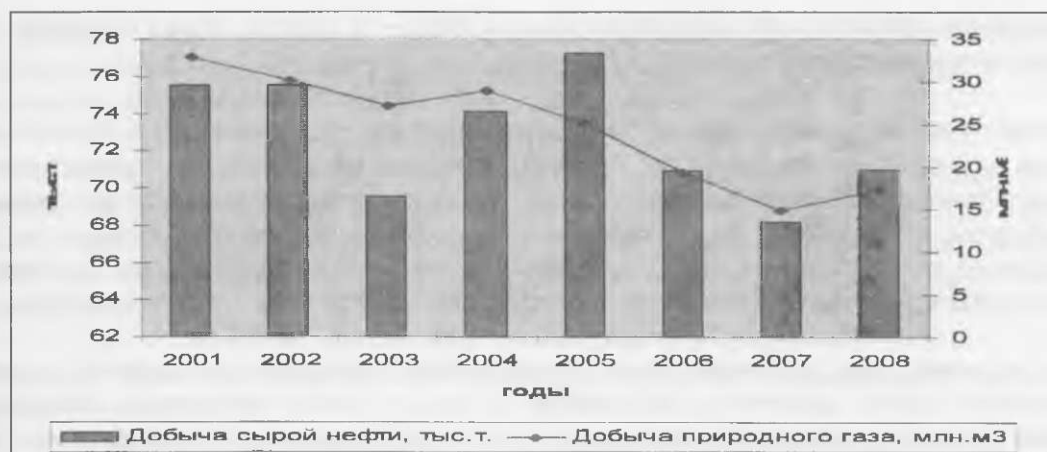


Рис. 1. Основные показатели добычи нефти и газа

Нефтеперерабатывающая отрасль республики на конец 2007 года была представлена двумя действующими предприятиями – совместным предприятием "Кыргыз Петролеум Компани", мощностью 500 тыс. тонн сырья в год, и совместным предприятием "Восток", мощностью 180 тыс. тонн сырья в год. Суммарная мощность перерабатываемого сырья в год составляет 680 тыс. тонн. Расчетная потребность республики в ГСМ составляет 494 тыс. тонн, то есть существующие производственные мощности при их полной загрузке могут полностью удовлетворить потребность республики в нефтепродуктах, учитывая, что одно предприятие располагается в южном регионе, а второе – в северном.

К сегодняшнему дню нефтегазовый комплекс (НГК) подошел не с внушительными успехами, а с серьезными проблемами.

К числу проблем, следует, прежде всего, отнести то, что НГК за годы реформ не стал ведущим и одним из наиболее стабильных сегментов всей национальной экономики, который, например, в Казахстане, Узбекистане и России обеспечивает половину экспорта, почти четверть всех налоговых поступлений бюджет этих стран, и производящим около 80 % всех первичных топливно-энергетических ресурсов стран.

В нашем комплексе не сформированы вертикально-интегрированные акционерные общества и компании, которые в своем большинстве должны являться крупнейшими отечественными корпорациями. Эти компании должны были бы быть хорошо структурированы, на равных конкурировать на внешних рынках с лидерами мировой торговли, накопили бы определенный опыт и, образно говоря, «нашли бы общий язык» и «притерлись» с государством и между собой. В НГК не оживлена инвестиционная деятельность, не активизировались работы с вводом новых и реконструкцией действующих объектов.

Важнейшей, на наш взгляд, является сейчас проблема эффективности НГК, которая, в свою очередь, имеет целый ряд аспектов – от узко коммерческих до общеэкономических, или, как говорили раньше, «народнохозяйственных». Причем, в последнем случае очень важно, с одной стороны, весьма четко представлять – что получает от нефтегазового комплекса общество и страна в целом, а с другой – знать, что же получают недропользователи и все те, кто работает в этом непростом и достаточно сложном и весьма рискованном бизнесе.

Только после этого можно соотнести полученные результаты с теми издержками, которые понесла и несет каждая из сторон и, в конечном счете, как-то приблизиться к

пониманию эффективности функционирования НГК – и с точки зрения общества, и с точки зрения отдельных компаний.

Точная – количественная – оценка того, насколько эффективен или нет НГК, в настоящее время навряд ли возможна – слишком многие показатели и характеристики функционирования его отдельных звеньев «выпадают» из системы государственной статистики, а некоторые показатели просто непригодны для целей анализа и оценки (например, «стоимость» основных производственных активов нефтегазовых компаний, полученная в результате переоценки с использованием коэффициентов удорожания).

Тем не менее, есть целый ряд весьма существенных «частных» показателей, которые позволяют судить достаточно обоснованно о том, в каком направлении изменяется эффективность нефтегазового комплекса. К их числу, например, относятся известные любому специалисту НГК показатели конечного извлечения нефти или природного газа, глубина переработки нефти, дебит эксплуатационных скважин, воспроизводственная стоимость новых скважин и т.д. и т.п.

Практически все из этих показателей имеют отрицательную динамику: так, за 2000-2008 гг. среднесуточный дебит нефтяной скважины сократился на 35 %, а газовой – на 25 %, тогда как удельный расход электроэнергии на добычу нефти вырос на 19 %, а расход топлива на ее переработку увеличился на 28 %¹.

Вывод очевиден: добыча каждой дополнительной тонны нефти и кубометра природного газа обходится все дороже, и, следовательно, эффективность всех этапов – от поисков и разведки до переработки углеводородов – неуклонно снижается.

Анализируя состояние и проблемы развития нефтегазового комплекса КР, можно утверждать, что имеется две группы такой динамики:

– с одной стороны, объективные, – это слабая разработка недр, неблагоприятное географическое расположение наших основных нефтегазовых месторождений, сложные горно-геологические условия их залегания и т.п. Отсюда высокие издержки их освоения;

– с другой стороны, субъективные, заключающиеся в отсутствии эффективного государственного регулирования и управления собственностью, в формировании инвестиционного климата, в регулировании процессов недропользования в целом.

В результате нефтяная и газовая промышленность – важнейшие бюджетообразующие отрасли – находятся в неустойчивом состоянии, а ведь их устойчивость могла бы дать гарантированные поступления средств в государственный бюджет, что вследствие поднялся бы уровень не только энергетической, но и экономической безопасности страны.

Противостоять объективным причинам может только одно – опережающее применение передовых научно-технических достижений. Причем, применение передовых научно-технических (в том числе и организационно-экономических) новшеств должно быть постоянным и непрерывным процессом. Мировая практика об этом свидетельствует весьма красноречиво. Однако о применении научно-технических новшеств (включая и их создание), как об устойчивом процессе в нефтегазовом комплексе Кыргызстана, пока говорить не приходится.

¹ Финансовые показатели предприятий КР. НКС. – Б., 2001-2008.

И причины этого те же – субъективные, связанные с отсутствием системы государственных приоритетов в данной области, с отсутствием современной системы государственного регулирования нефтегазового сектора экономики.

С проблемой эффективности тесно связана еще одна проблема – проблема новых крупных проектов, вернее – проблема отсутствия таковых. Несмотря на все меры и усилия, принимаемые и предпринимаемые государством, инвестиционный климат в стране все еще остается, мягко говоря, весьма прохладным, хотя, конечно, определенные позитивные изменения происходят.

Поэтому далеко не случайно, что за последние 5-6 лет и в НГК не было начато ни одного крупного проекта.

А ведь крупные проекты – это, прежде всего, крупные инвестиции, которые в конечном итоге и определяют устойчивое развитие нефтегазового комплекса. Именно крупные нефтегазовые проекты вывели в число лидеров по объему привлеченных зарубежных инвестиций в 70-е годы Норвегию, а в последнее время Россию, Азербайджан и Казахстан.

Нам нужны технологии, нужен опыт, нужны передовые организационно-экономические новшества. А они приходят вместе с зарубежными инвестициями.

Значит, наша общая – государства и бизнеса – задача состоит в том, чтобы перейти к такой формуле (или модели) привлечения иностранных инвестиций: «кыргызские ресурсы, сервис + иностранный капитал, технологии, оборудование». И на этой основе – и подготовка и реализация новых крупных проектов (те же "Майли-Су IV-Восточный Избаскент", "Бешкент-Тогап"), и динамичное развитие отечественной науки и машиностроения, и устойчивая динамика нефтегазового комплекса, и рост его социально-экономической отдачи для страны.

Под эти задачи необходимы будут и новые законодательные акты, и активная работа по их подготовке и продвижению.

Еще одна проблема – неоснащенность многих нефтегазовых компаний оборудованием и инструментами. Рассмотрим эту проблему на примере АО «Кыргызнефтегаз». В настоящее время в наличии имеется три буровых станка с глубиной бурения до 2500 м и пять станков с глубиной бурения до 5000 м. Станки эксплуатируются уже 10,5 лет при нормативном сроке службы 7,23 года! Еще три станка глубокого бурения требуется доукомплектовать основным оборудованием, которое необходимо приобрести. Потенциальная возможность бурения эксплуатационных скважин глубиной до 2500 м составляет 12 штук в год. Стоимость бурения одной скважины 11 млн сомов, стоимость приобретения нового комплекта бурового станка – 1,5 млн долларов США (72,0 млн сомов). В течение года имеющимися станками можно пробурить 20 тыс. погонных метров скважин.

Стоимость одного метра бурения скважин глубиной 3000-5000 м колеблется от 25 до 35 тыс.сомов, приобретение одного станка глубокого бурения – 10-15 млн долларов США (480-720 млн сомов). А чтобы выполнять все заданные параметры, для АО необходимо приобрести пять станков для бурения эксплуатационных скважин и три станка для бурения глубоких поисково-разведочных скважин. С 1990-х годов АО "Кыргызнефтегаз" испытывало большие финансовые затруднения, в результате чего не приобреталось даже самое необходимое оборудование.

По технологическому транспорту средний возраст автотехники составляет 12 лет, а тракторной техники – 15 лет, при нормативном сроке эксплуатации 8 лет.

Стоимость одного агрегата (АН-700 или ЦА-320) составляет 60-65 тыс. долларов США. Необходимо приобретение 10-12 единиц таких агрегатов.

Нефтепромысловое оборудование: блочно-кустовые насосные станции (БКНС), насосы 9 МГР, станки-качалки, насосно-компрессорные трубы и т.д. находятся в изношенном состоянии с давно прошедшим нормативным сроком эксплуатации. Все это оборудование требует замены. Стоимость одного БКНС – 30-35, 9 МГР – 17-25, станка-качалки составляет 16-20 тыс. долларов США, при потребности, соответственно – 4, 70, 50 штук.

Для приобретения нефтепромыслового оборудования потребуется 120 млн. сомов. Все эти приобретения необходимо сделать в течение ближайших 1-1,5 года в период стабилизации добычи нефти и для обеспечения дальнейшего наращивания объемов добычи.

Технико-экономические расчеты самого АО показывают, что для дальнейшего наращивания объемов добычи нефти потребуются финансовые средства на бурение эксплуатационных скважин в объеме 210 млн. сомов ежегодно.

При этих условиях возможно ежегодное увеличение добычи нефти и достижение к 2005 году объема добычи в 190,0 тыс. тонн, с обеспечением добычи в 2010 году до 226,0 тыс. тонн.

Относительно более высокая перспективность НГК по сравнению с другими отраслями создает иллюзию его долгосрочного и устойчивого благополучия и делает комплекс постоянным и основным донором бюджета. Однако влияние предыдущих затрат может закончиться очень скоро (подходит к концу период получения эффекта от осуществленных ранее инвестиций), и существует опасность обвального выбытия старых фондов и закрытия большого числа скважин в связи с их ухудшающейся рентабельностью, в том числе под воздействием изменяющихся экономических условий. Учитывая, что НГК может стать бюджетообразующей отраслью и главным экспортером страны и его состояние самым непосредственным и быстрейшим образом может сказаться на социально-экономическом положении страны, необходимо заблаговременно формировать стратегию противодействия нарастанию отмеченных негативных явлений, часть которых являются объективно обусловленными.

В основе сегодняшних проблем НГК лежит сочетание природных факторов (труднодоступность, истощение недр), последствий изменения экономических отношений и системы управления и острым дефицитом финансово-экономических и правовых рычагов для решения этих проблем, к важнейшим из которых относятся следующие:

- финансовая дестабилизация в отраслях НГК из-за обвального роста неплатежей со стороны потребителей жидкого и газообразного топлива, ведущая к росту задолженности предприятий НГК перед поставщиками, а также в бюджеты всех уровней и внебюджетные фонды;

- дефицит инвестиций, особенно острый в условиях прогрессирующего старения и высокой изношенности основных фондов, приводящий к некомпенсируемому выбытию производственных мощностей и сокращающий возможности не только расширенного, но и простого воспроизводства, и неблагоприятный в целом инвестиционный климат, не создающий для потенциальных отечественных и иностранных инвесторов склонности к инвестициям;

- высокие издержки и слабая восприимчивость к достижениям НТП для их снижения;
- ухудшение процессов воспроизводства сырьевой базы комплекса, вызванное резким сокращением объемов геолого-разведочных работ, с одной стороны, и отсутствием экономических стимулов к наращиванию ресурсного потенциала разрабатываемых месторождений за счет продления периода их рентабельной эксплуатации и увеличения нефтеотдачи, с другой стороны;
- политика ценообразования на продукцию НГК, приводящая к нарушению оптимальных ценовых пропорций как между ценами на различные энергоресурсы, так и между ценами на углеводороды и другие товары;
- фискально-ориентированная налоговая политика в НГК, не нацеленная на достижение максимального инвестиционного эффекта при разработке нефтегазовых месторождений, приводящая к уменьшению сроков разработки, величины рентабельно извлекаемых запасов, накопленных налоговых поступлений и других прямых и косвенных эффектов;
- недостаточно диверсифицированная институциональная структура НГК и низкая эффективность государственного регулирования комплекса, оборачивающаяся в значительном числе случаев упущенной выгодой государства и инвесторов.

При выработке единой долгосрочной государственной стратегии в нефтегазовом секторе необходимо обеспечить системный подход, без чего не представляется возможным создание условий, балансирующих в достаточной степени противоречивые интересы сторон инвестиционного процесса (государства, компании-инвестора, поставщиков товаров и услуг, представителей финансово-банковского сообщества). Только на этом пути возможно создание благоприятного инвестиционного климата, обеспечивающего стабильные, разумные и прозрачные правила взаимодействия государства и хозяйствующих субъектов, что является необходимым условием поступательного развития воспроизводственных процессов в нефтяном и газовом секторах экономики КР и залогом энергетической и финансовой безопасности страны.

Рассмотрим наиболее три существенные, на наш взгляд, проблемы.

1. Финансовая дестабилизация — неплатежи

Важнейшим фактором ухудшения финансово-экономического состояния НГК является проблема неплатежей. Темпы роста кредиторской задолженности по-прежнему превышают темпы роста задолженности дебиторской. Отрасль живет в кредит, но при этом сама вынуждена кредитовать другие отрасли и государство поставками своей продукция (см. табл. 1).

Таблица 1

Финансовые показатели предприятий по производству нефтепродуктов
(млн сомов)¹

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Дебиторская задолженность	209,5	259,3	226,5	205,6	160,6	220,1
Кредиторская задолженность	300,5	177,7	168,1	196,2	206,7	117,6
Коэффициент ликвидности текущей задолженности (отношение дебиторской к кредиторской)	0,69	1,46	1,35	1,05	0,78	1,87

¹ Таблица составлена по данным годовой публикации НСК КР. Финансы предприятий КР 2003-2008. – С.56.

Из вышеуказанной таблицы видно, что в 2004, 2005 и 2008 годах коэффициент текущей ликвидности показывает, что предприятия по производству нефтепродуктов были в полной мере платежеспособны.

Преодолению кризиса неплатежей и упорядочению денежного обращения в народном хозяйстве, увеличению денежной составляющей в оплате продукции (работ, услуг), в том числе энергоресурсов, и устранению причин, вызывающих образование и рост задолженности потребителей продукции (работ, услуг), могут способствовать:

- при реализации продукции НГК на внутреннем рынке республики и при ее поставках в страны СНГ процент оплаты налогов “живыми” деньгами во все уровни бюджетов производить пропорционально объему выручки в денежном выражении от реализации энергоресурсов. Остальную часть оплачивать поставками материально-технических ресурсов под местные нужды;

- осуществлять прямые расчеты между поставщиками и потребителями энергоресурсов путем списания задолженностей потребителей в счет уплаты поставщиками налогов в бюджеты всех уровней;

- в счет платежей в бюджеты осуществлять поставку материально-технических ресурсов, в том числе энергоресурсов, для нужд потребителей, финансируемых из республиканского и местных бюджетов, для чего в бюджетах учитывать их как в доходной, так и в расходной частях. В этих целях можно запустить механизм связанного товарного кредитования республиканского бюджета;

- не допускать принятия законодательных и нормативных актов, предусматривающих прямое изъятие средств у компаний НГК путем введения льготных цен для отдельных категорий потребителей (сельскохозяйственных предприятий, производителей минеральных удобрений и др.).

2. Дефицит инвестиций и инвестиционный климат

Динамичное развитие отраслей ТЭК до 1988 г. обеспечивалось в основном за счет направления в этих целях значительных объемов государственных централизованных капитальных вложений при среднегодовом их приросте до 10 %. Начиная с 1989 г., в связи с переходом на новые условия хозяйствования и дальнейшим переводом отраслей на самоокупаемость и самофинансирование, объем государственных инвестиций резко сократился. В 1998 г. доля этого источника в общем объеме капитальных вложений по комплексу составила 0,6 %, а без учета господдержки угольной промышленности – 0,1 %.

Необходимо проведение быстрее и радикального улучшения кыргызского законодательства и формирование институциональной среды, обеспечивающей баланс интересов государства, производителей и потребителей, с одной стороны, и платежеспособный спрос потребителей и склонность производителей к инвестициям, с другой. Учитывая высокую капиталоемкость и инерционность НГК, сегодняшние решения по либерализации инвестиционного климата в Кыргызстане должны быть более радикальными, чем на старте экономических реформ в стране.

Либерализация, повышение гибкости и адаптивности налогового режима и снижение рисков инвестиционной деятельности (в первую очередь – институциональных, то есть зависящих от механизма и институтов принятия решений государством) есть необходимый элемент повышения инвестиционной привлекательности Кыргызстана. К сожалению, фондовый рынок республики развивается очень слабо, и этот момент сужает возможности корпоративного финансирования, то есть привлечение инвестиций под гарантии кыргызских компаний. Остается единственная возможность привлечения инвестиций, причем не финансовых, а прямых инвестиций, являющихся носителями НТП, от стратегических инвесторов на долгосрочной основе. Это проектное

финансирование, то есть привлечение инвестиций на реализацию конкретного проекта, где возврат инвестиций обеспечивается за счет финансовых потоков, генерируемых самим проектом.

Преодолению кризиса инвестиций в НГК способствовало бы:

- временное освобождение от уплаты таможенных пошлин и НДС на ввозимое импортное оборудование, используемое при реконструкции и модернизации предприятий НГК, на срок его окупаемости при отсутствии конкурентоспособных кыргызских аналогов;
- формирование системы экономического стимулирования производства экологически чистых моторных топлив и других нефтепродуктов;
- обеспечение в законодательном порядке защиты интересов производителей нефтепродуктов за счет снижения налогового бремени путем переноса части налогов на потребителей нефтепродуктов;
- освобождение от налогообложения всей прибыли компаний, идущей на рефинансирование инвестиций;
- введение инвестиционного налогового кредита;
- формирование механизма финансирования инвестиционных проектов на условиях среднесрочной программы (СРП), обеспечиваемого государственной долей прибыльной нефти (кредиты под гарантию международных финансовых организаций, облигационные займы);
- предоставление государственных гарантий по инвестиционным займам компаний, не имеющих бюджетной задолженности, на основе заключения с ними долгосрочных договорных соглашений, обеспеченных активами компаний или поставками продукции, источниками получения которой являются эти инвестиционные займы;
- формирование института “проектных” государственных гарантий, обеспеченных будущей государственной долей прибыльной нефти в проектах СРП;
- полное правовое обеспечение Закона КР “О соглашениях о разделе продукции при недропользовании”¹ необходимыми нормативными документами, ускорение и упрощение законодательных процедур пополнения перечня месторождений, разрабатываемых на условиях СРП.

3. Высокие издержки и слабая восприимчивость к достижениям НТП.

Во всем мире происходит интенсивное снижение *издержек* (в среднем по миру примерно на 1 дол./баррель в год), в первую очередь, в результате интенсивного применения революционных достижений НТП, особенно в районах добычи наиболее дорогостоящей нефти (глубоководные морские акватории, арктические районы, методы повышения нефтеотдачи и пр.). Основное снижение издержек произошло в районах добычи наиболее дорогих углеводородов за счет мультипликативного эффекта от применения таких революционных технологий, как трехмерная сейсмика, бурение горизонтальных скважин, отказ от использования стационарных морских платформ на больших глубинах моря (полупогружные платформы и платформы на натяжных тросах, подводное закачивание скважин), развитие компьютерных технологий².

Происходит заметная либерализация *налоговых режимов* в большинстве нефтедобывающих стран, особенно со сравнительно высокими издержками добычи (гибкое налогообложение, как правило, со скользящей шкалой в зависимости от экономической эффективности разработки месторождений, т.е. проектно-

¹ Г.Бишкек от 10 апреля 2002 года № 49.

² Гавва Р.В. Нефтегазовый комплекс как системообразующая детерминанта российской экономики: Канд. дисс. — М., 2007. — С. 19.

ориентированное налогообложение, предмет налогообложения – прибыль, а не валовая выручка). Это обеспечивает получение компаниями приемлемой прибыли и сохранение склонности к инвестициям даже при значительном снижении цен на нефть.

Для снижения издержек необходимы инвестиции, являющиеся носителем НТП. Для снижения налогов и нормы прибыли, величина которой адекватна совокупности рисков инвестиционной деятельности, необходимы институциональные изменения. При этом сначала в стране должны произойти институциональные изменения, которые создадут приемлемые условия для осуществления инвестиционной деятельности: уменьшение уровня налогов, создание эффективной системы их взимания, которая будет учитывать отсутствующий в других отраслях “природный фактор” и стадию “естественной динамики”, на которой находятся те или иные нефтегазовые проекты, плюс к этому законодательное сокращение институциональных рисков инвестиционной деятельности (речь не идет о коммерческих рисках). Только после этого можно говорить о широкомасштабных инвестициях – носителях НТП – как необходимой предпосылке сокращения издержек и повышения конкурентоспособности кыргызских углеводородов.

Список литературы

1. Финансовые показатели предприятий КР. НКС. – Б., 2001-2008.
2. Таблица составлена по данным годовой публикации НСК КР. Финансы предприятий КР 2003-2008. – С.56.
3. г.Бишкек от 10 апреля 2002 года № 49.
4. <http://www.monitoring.kg/?pid=69>. Общественный рейтинг. Интервью с председателем Совета директоров ОАО “Кыргызнефтегаз” Табылды Орозалиевым.
5. Гавва Р.В. Нефтегазовый комплекс как системообразующая детерминанта российской экономики: Канд. дисс. – М., 2007. – С. 19.

УДК 658.386.4

ЗНАЧЕНИЕ И РОЛЬ РУКОВОДИТЕЛЕЙ В ПОВЫШЕНИИ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ

Н.Н.Кыдырмаева

преподаватель кафедры «Менеджмент» Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

The questions of modern practice of management of Kyrgyz chiefs. The attempt of generalization of performance of some functions of management and the recommendations for an effective management.

В настоящее время кыргызское общество находится в состоянии трансформации: произошли большие социальные изменения, появляются новые социальные группы и организации, формируются новые связи между ними. Независимо от форм собственности, выбранной организационно-правовой формы все юридические и физические лица вносят свой вклад в экономику страны. Конкурентоспособность экономики страны напрямую зависит от эффективности функционирования как коммерческих, так и некоммерческих организаций. А их эффективность, в свою очередь, зависит от того, кто ими управляет. Роль менеджеров всех уровней управления в любой

организации неоспоримо важна. Экономическое развитие и процветание немыслимо без эффективного менеджмента как в рамках отдельно взятых компаний и предприятий, так и в стране в целом.

При изучении стран, переживших экономические кризисы, в частности при Великой депрессии в США в начале XX века и многих других стран, переживших кризис после второй мировой войны, можно сделать вывод, что выведение страны из кризиса зависит от грамотного управления одного или двух руководителей государства. Тем более становится понятной и значительной роль одного или нескольких руководителей предприятия для достижения его конкурентоспособного состояния.

Если рассматривать коммерческие организации, то каждый из тех, кто начинает заниматься своим бизнесом, на самом деле должен соединять в себе сразу трех человек: предпринимателя, менеджера и специалиста. Внутри каждого владельца предприятия идет трехсторонняя война между «предпринимателем», «менеджером» и «специалистом»¹. К сожалению, это такая война, в которой не бывает победителя. Для того чтобы определить, почему так происходит, необходимо осознание разницы между ними.

Предприниматель – это человек, у которого есть видение будущего предприятия, т.е. он имеет представление, каким должно быть предприятие через 5, 10 или 20 лет. Он предполагает, каких стратегий необходимо придерживаться, чтобы добиться этого положения в будущем.

Менеджер – личность, обладающая способностями управленца, настроена прагматично. Без него не было бы ни планирования, ни порядка, ни предсказуемости. Менеджер создает удобно устроенный порядок вещей. Предприниматель создает вещи, которые менеджер приводит затем в порядок. Без менеджера не было бы ни бизнеса, ни общества, а без предпринимателя не было бы нововведений. Из столкновения предпринимательского видения перспектив и прагматизма менеджера получается синтез, в результате которого рождаются все великие проекты.

Специалист – это человек, который знает весь процесс работы. Он специалист в данной отрасли деятельности, работает методично и более всего доволен тогда, когда держит в руках контроль над процессом работы.

В настоящее время при изучении деятельности руководителей можно сделать вывод, что типичные руководители предприятий, в основном сами владельцы только на 10 % предприниматели, на 20 % – менеджеры и почти на 70 % – специалисты. Значит, необходимо развивать навыки по менеджменту и качества предпринимателя.

Везде, где есть организация, действуют универсально-исторические законы управления. Управление – это искусство так направлять усилия людей к нужной для организации цели, чтобы они не почувствовали никакого принуждения. С технической точки зрения управление – всего лишь рациональный способ достижения максимального эффекта при затрате минимальных ресурсов, усилий и времени.

Инструменты, используемые менеджментом, универсальны и подходят для любого случая, где есть управление. Идеи универсальности менеджмента в организации любого типа не новы. В разное время они звучали у многих представителей западной управленческой науки. На этот счет широко известна позиция Питера Друкера, известного ученого в области менеджмента. «Важно заявить, причем как можно громче,

¹ Папкин А.И. Основы практического менеджмента. 2000.

что менеджмент не есть менеджмент бизнеса – так же как, скажем, медицина не есть акушерство. Несомненно, управление сетью розничных магазинов отличается от управления католической епархией – хотя не так сильно, как полагают работники магазина и священнослужители. Различия наблюдаются в основном в терминологии, принятой в разных организациях, и скорее носят прикладной, нежели принципиальный характер»¹.

Многие наши отечественные руководители, не имея специального образования в области менеджмента, управляют чисто на интуитивном понимании управления. Конечно, менеджмент – это и наука, и искусство, можно обладать теоретическими знаниями менеджмента, но не быть хорошим руководителем из-за отсутствия каких-то личностных качеств, и наоборот, не обладая специальными знаниями в области менеджмента, можно владеть этим «искусством» и управлять успешно. Но, к сожалению, таких руководителей не много, и если бы такие руководители освоили основы успешного управления, то их управление стало бы намного эффективнее.

Во многих учебниках по менеджменту обычно дают описание портрета эффективного руководителя, согласно которому менеджер, особенно высшего звена, должен обладать следующими качествами: налаживать хорошие отношения с людьми, уметь прогнозировать будущее, иметь математические способности и владеть ораторским искусством, мыслить творчески. Трудно найти личность, обладающую всеми вышеперечисленными качествами одновременно, и поэтому обычно менеджерами становятся люди, обладающие хотя бы одним из этих качеств. У каждого человека есть сильные и слабые стороны, искусство заключается в том, чтобы все это уметь правильно использовать. При подготовке менеджеров в современных условиях, кроме знаний в области менеджмента, мы пытаемся дать знания и в областях маркетинга, бухгалтерского учета, экономического анализа и т.д. Нам необходимы руководители, разбирающиеся в психологии, истории, мировой экономике и во многом другом. Но как показывает практика, даже людям, специализирующимся в данной области, не дано знать все полностью. Используя сильные стороны личности, руководитель сможет объединить индивидуальную цель и потребности организации, индивидуальные способности и результаты работы организации, индивидуальные достижения и возможность организации.

Один из родоначальников менеджмента А. Файоль обосновал основные функции менеджмента: «Руководить значит планировать, организовывать, мотивировать и контролировать». Если рассмотреть эти функции менеджмента применимо к нашим отечественным руководителям, то многие не умеют планировать свою управленческую деятельность, и вследствие этого страдают и остальные функции – организация и мотивация. Конечно, на первый взгляд, кажется, что контролировать намного легче, но если нарушены предыдущие этапы управления, такие как планирование, организация и мотивация, то даже эффективное контролирование не может способствовать достижению цели управления. Встречаются руководители, которые планируют свою деятельность на короткие периоды, есть даже такие, что сегодня они решают то, что необходимо сделать завтра и послезавтра. Такое планирование деятельности приводит их подчиненных в состояние внутриличностного конфликта, когда они планируют свой завтрашний день (например, обещание семье провести какое-либо мероприятие), не ожидая того, что их руководитель может потребовать задержаться на работе либо даже выйти работать в выходной день. Конфликт возникает между тем, что «надо», иначе на работе возможны неприятности, и между ответственностью перед своей семьей, члены которой тоже рассчитывают на выполнение обещанного мероприятия. Также если руководитель «вдруг» решает, что необходимо завтра-послезавтра или через 2-3 дня провести какое-

¹ Друкер П. Задачи менеджмента на пороге XXI века. – 2007.

либо мероприятие, то и без его указания люди задержатся после работы или выйдут на работу в выходные дни, так как необходимо успеть организовать работу.

Еще одной проблемой является неумение руководителей делегировать свои полномочия. Ведь американское определение менеджмента «делать свои дела чужими руками» тоже имеет основание. Таким руководителям кажется, что без них не могут обойтись даже малозначительные мероприятия, и они обязательно должны при этом присутствовать. Ведь работа руководителя очень многообразна и насыщена, и успеть «везде» невозможно. Видимо, причина этого кроется в психологии такого руководителя – «лучше меня никто это не сделает». Необходимо уметь подбирать себе помощников, которым в дальнейшем нужно научиться доверять, ведь это их обязанность – взять часть управления в свои руки.

Когда руководитель все значительные и малозначительные проблемы решает сам, нет делегирования полномочий, на других уровнях управления отсутствуют функции принятия решений, руководители среднего и нижнего звена теряют самостоятельность, инициативность и творческий подход. При таком руководстве основной мотивацией становится материальная основа, теряются моральные стимулы к работе. Такие руководители находятся на работе по 12-16 часов, и все равно им времени не хватает.

По рекомендациям известного ученого в области менеджмента Питера Друкера необходимо начать с анализа своего времени. Руководителям необходимо свести свое «личное» время в максимально крупные и связанные между собой блоки. Таким образом, этот процесс может состоять из трех компонентов:

- регистрация времени,
- управление временем,
- укрупнение времени.

Как показывает практика, именно соблюдение этого трехступенчатого процесса лежит в основе повышения эффективности руководящей работы¹.

В любой организации труд руководителя связан с непродуктивным использованием времени, так как он время от времени вынужден тратить большую долю своего времени на деятельность, не вносящую качественный вклад в деятельность организации, т.е. он расходует много времени на выполнение обязательных заданий, не носящих продуктивный характер.

Чтобы быть эффективным руководителем, необходимо сосредоточиваться на самом важном, на вкладе в успех своей организации, на конечных результатах. Главной обязанностью высшего менеджера является определение стратегического плана и ведение стратегического управления, а что касается тактического и оперативного управления, для этого и существуют всевозможные заместители и руководители подразделений.

Успешные руководители обычно концентрируют свое внимание на нескольких важнейших участках, в которых исполнение поставленных заданий принесет наиболее ощутимые результаты. Они устанавливают приоритетные направления работ и не отклоняются в их выполнении. Вся деятельность таких руководителей состоит из выполнения именно приоритетных заданий – они обязаны заниматься лишь главным, избегая пустой траты сил и времени, которые приводят к самым отрицательным результатам.

¹ Друкер П. Эффективный управляющий. – 2008.

По определению П. Друкера, сила современного менеджмента, его ядро состоит, с одной стороны, в том, что он берет свое начало от человека, его потребностей и целей, от превращения знаний, опыта и достижений научно-технического прогресса в производительную силу. С другой стороны, движущая сила современного менеджмента, как видимая, так и невидимая, заключается в созидательном применении информационных технологий¹.

Значимость менеджмента была особенно ясно осознана в тридцатые годы XX века. Уже тогда стало очевидным, что деятельность эта превратилась в профессию, область знаний – в самостоятельную дисциплину, а социальный слой – в весьма влиятельную общественную силу. Растущая роль этой общественной силы заставила заговорить о “революции менеджеров”, когда оказалось, что существуют корпорации-гиганты, обладающие огромным экономическим, производственным, научно-техническим потенциалом, сопоставимым по мощи с целыми государствами. Крупнейшие корпорации, банки составляют стержень экономической и политической силы великих наций. От них зависят правительства, многие из них имеют транснациональный характер, простирая свои производственные, сервисные, распределительные, информационные сети по всему миру. А значит, решения менеджеров, подобно решениям государственных деятелей, могут определять судьбы миллионов людей, государств и целых регионов.

Функционирование современного общества зависит от эффективности крупных организаций, их результативности, уровня деятельности, ценностей и требований, предъявляемых к самим себе.

Результативность стала решающим фактором не только в экономической и социальной сферах, она важна также и в образовании, медицине и в других областях человеческой деятельности. Особую важность приобретают организации, в основе деятельности которых лежат теоретические знания и передовые навыки, в которых работают люди, пользующиеся своими мозгами как основным инструментом. В таких организациях работают мужчины и женщины, в массе своей выполняющие управленческие функции и готовые взять на себя ответственность за результаты работы всего коллектива и, что самое главное, в силу своих знаний и обязанностей принимающие такие решения, которые оказывают влияние на общие показатели работы.

Несмотря на то, что в распоряжении современных предприятий, учреждений, больниц и т.д. имеются огромные ресурсы, результаты их работы зачастую бывают скромными, их силы и внимание распыляются, они направлены на то, чтобы избежать принятия решений и действий. Как организации, так и управляющие должны систематически работать над своей эффективностью, более того, им нужно выработать в себе привычку работать эффективно. Они должны научиться использовать возможности и не давать повода для возникновения проблем. Им нужно учиться извлекать максимальную пользу из тех качеств, которые могут принести результат. Им нужно уметь концентрироваться на основных направлениях и определять приоритеты, а не делать всего понемногу.

Именно от успешности управленческого труда зависит эффективность организации, и она является важным вкладом в развитие организации. Через управленческую эффективность есть возможность сделать экономически продуктивным и социально жизнестойким наше современное общество.

Наше общество осуществляет исключительно трудный, во многом противоречивый, но исторически неизбежный и необходимый переход в рыночную экономику. В социально-политической жизни это переход от тоталитаризма к демократии, в экономике – от административно-командной системы к рынку, в жизни отдельного человека –

¹ Друкер П. Эффективный управляющий. – 2008.

превращение его в самостоятельного субъекта хозяйственной деятельности. Такие изменения в обществе, экономике, во всем нашем жизненном укладе сложны тем, что они требуют изменения нас самих. Чтобы справиться с этими изменениями, нам нужно овладеть новым знанием, научиться пользоваться им на практике. Важная часть этого знания, как показывает мировой опыт, – постижение науки и искусства менеджмента.

Список литературы

1. Папкин А.И. Основы практического менеджмента: Учеб. пособие для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 228 с.
2. Друкер П. Задачи менеджмента в XXI в.: Учебное пособие /Пер. с англ. под ред. Макаровой Н.М. – 2007. – 272 с.
3. Друкер П. Эффективный управляющий. – 2008. – 224 с.

УДК 338.45

РОЛЬ И ЗНАЧЕНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РАЗВИТИИ ЭКОНОМИКИ СТРАНЫ

К.А.Идирисова

аспирант Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

Institutional policy principles and objects were defined as a state functioning, which was directed at intensive way for the country socio-economical development. Influence of the investment policy were considered to economic regulation effectiveness, political investment role meaning in political potential increase.

История мировой экономики свидетельствует о значительной роли государства в регулировании экономики. Необходимость участия государства в регулировании хозяйственной жизни, особенно в период глубоких преобразований в экономике, признавали Джон Мейнард Кейнс и его последователи /4, с.18/. Известно, что одним из механизмов государственного регулирования экономики является инвестиционная политика. В последние годы значение инвестиционной политики стало возрастать и приобретать приоритетное направление в общей экономической политике. Инвестиционная политика играет важную роль в развитии страны, она является определяющим условием устойчивого экономического роста в целом, способствует расширению производства и накоплению резервов, развитию технического прогресса и созданию качественных производственных мощностей, снижению инфляции и росту занятости, созданию рабочих мест и расширению экспорта. В условиях нехватки внутренних ресурсов целенаправленная инвестиционная политика может содействовать проведению экономической реформы и интеграции национальной экономики в мировую систему. Следует отметить, что развитие многих стран мира в значительной степени произошло за счет проведения серьезной инвестиционной политики, благодаря которой страны сумели обеспечить стремительный рост иностранных инвестиций и получить значительные экономические выгоды.

Эффективная инвестиционная политика заключается в регулировании всех сторон инвестиционного процесса и представляет собой комплекс взаимосвязанных подходов

и решений по повышению инвестиционной активности, прежде всего, определяющих объем, направление и структуру инвестиций в общей системе народного хозяйства. Как правило, инвестиционная политика разрабатывается правительством страны. Инвестиционная политика, в свою очередь, тесно связана с налоговой, бюджетной, денежно-кредитной политикой и внешнеэкономической деятельностью страны. Следует также отметить, что в наращивании экономического потенциала страны при проведении инвестиционной политики значительную роль играют такие инвестиционные факторы, как:

- ⇒ размер внутреннего рынка;
- ⇒ законодательно-правовая база в области налогообложения и финансов;
- ⇒ степень открытости экономики;
- ⇒ наличие факторов производства;
- ⇒ уровень развития инфраструктуры;
- ⇒ политическая стабильность;
- ⇒ механизм защиты и страхования инвестиций.

Инвестиционная политика зависит от состояния национальной экономики, степени активности инвестиционных процессов, тенденции роста или спада макроэкономической статистики. Вследствие этого инвестиционная политика может иметь краткосрочный или долгосрочный характер. Краткосрочная инвестиционная политика предусматривает проведение мероприятий по активизации инвестиционной деятельности на срок до одного года. Она проводится в тех случаях, когда требуется немедленный результат, в частности, получение дивидендов от акций или процентов по облигациям в целях пополнения государственного бюджета, покрытия дефицита платежного баланса или снижения темпов инфляции. Долгосрочная инвестиционная политика направлена на получение прибыли в долгосрочном плане – на несколько лет вперед. Такая политика имеет стратегический характер и рассчитана на развитие научно-технического прогресса, расширение производства, улучшение социально-экономического положения страны.

Прежде чем перейти к рассмотрению принципов и задач инвестиционной политики, необходимо остановиться на определении понятия «инвестиционный климат». В экономической литературе широко распространена интерпретация термина «инвестиционный климат» в качестве комплекса мер, направленных на стимулирование инвестиций в экономику. Так, по мнению Ш.Мусакожоева, к мерам по улучшению инвестиционного климата можно отнести «снижение темпов инфляции, льготы при налогообложении прибыли коммерческих организаций с иностранными инвестициями, освобождение от НДС и налога на импортируемое технологическое оборудование и запасные части к нему, а также предоставление льготных кредитов в иностранной валюте...»¹. Российские экономисты П.Гаглов и С.Белогур под инвестиционным климатом страны понимают «обобщение характеристики совокупности экономических, социальных, политических и государственно-правовых условий, создающих определенный уровень привлекательности финансовых вложений»².

Таким образом, инвестиционный климат можно рассматривать как совокупность нормативно-правовых, экономических, финансово-кредитных факторов, посредством которых можно регулировать инвестиционные процессы.

¹ Мусакожоев Ш.М. Экономика Кыргызской Республики: Учеб.пособие. – Б., 2000. – С.108.

² Гаглов П., Белогур С. Инвестиционные просторы России //Российский инвестиционный вестник. – 1997. – № 3. – С.36.

Необходимо отметить, что наряду с созданием стабильного режима в законодательной и административной областях инвестиционный климат предполагает выработку и реализацию ясной и последовательной политики в отношении налогов, тарифов, использования валюты, прав собственности.

Формирование инвестиционного климата происходит под воздействием ряда факторов:

- ⇒ Географическое и политическое положение страны. Поступление инвестиций растет в экономику страны, которая имеет воздушные, морские, наземные коммуникации с развитыми странами; политическая стабильность и приверженность к демократии также улучшают инвестиционный климат.
- ⇒ Производственный и финансовый потенциал. Мобилизация финансовых ресурсов, наличие квалифицированной и дешевой рабочей силы, наличие свободных ниш на рынках способствуют росту инвестиций.
- ⇒ Развитая инфраструктура. Стимулирование инвестиций благодаря развитой инфраструктуре: транспорта, связи, банковского сектора и страховых компаний.
- ⇒ Налоговая политика. Регулирование условий налогообложения, предоставление льгот, наличие свободных экономических зон способствуют притоку инвестиций.
- ⇒ Стабильная денежно-кредитная политика. Стабильная валюта, низкий уровень инфляции, повышение процентной ставки положительно влияют на инвестиционный климат.

Существующий в стране инвестиционный климат можно оценить на основе макроэкономических показателей и совокупности инвестиционных факторов. Во-первых, на основе таких макроэкономических показателей, как динамика валового внутреннего продукта, объем производства промышленной продукции, степень накопления и потребления, динамика поступления прямых иностранных инвестиций можно сделать вывод о том, что инвестиционный климат является благоприятным в том случае, если показатели имеют тенденцию к росту. Иными словами, связь между данными показателями и объемом инвестиций прямая. Во-вторых, на основе оценки совокупности факторов, влияющих на инвестиционный климат, таких как уровень инфляции и безработицы, размер государственного долга страны, степень политической нестабильности, уровень коррупции и других можно охарактеризовать инвестиционный климат как благоприятный, если показатели имеют тенденцию к снижению, т.е. связь между данными показателями и объемом инвестиций отрицательная.

Инвестиционный климат тесно связан с понятием «инвестиционный процесс». Инвестиционный процесс представляет собой порядок реализации инвестиционных проектов по воспроизводству капитала. Деятельность государства по регулированию инвестиционных процессов можно разделить на регуляторы инвестирования с помощью экономических методов и административно-правовых методов воздействия государственных органов на инвестиционную деятельность. Методы государственного воздействия на инвестиционные процессы могут быть активными или пассивными. Активные методы связаны с государственным инвестированием, прямым вмешательством государства в инвестиционные процессы. Пассивный метод связан с регулированием инвестиционной активности через инвестиционные факторы.

Задача государства состоит в создании необходимых условий для нормального функционирования инвестиционных проектов. Тем не менее, чрезмерное вмешательство государства в предпринимательскую деятельность может повлечь за собой негативные последствия в виде создания монополий и снижения конкуренции, прямого контроля деятельности предприятий. Участие государства в хозяйственной деятельности субъектов экономики должно быть оптимальным. Оно должно

обеспечить экономическую свободу и нормативно-правовую, финансовую, политическую стабильность. В целом, цели и принципы инвестиционной политики направлены на обеспечение экономики страны необходимыми ресурсами посредством повышения инвестиционной активности.

На наш взгляд, основными целями инвестиционной политики являются повышение уровня жизни населения страны и достижение экономического роста. При этом инвестиционная политика направлена на реализацию следующих задач: накопление резервов, стимулирование предпринимательства, поддержка малого и среднего бизнеса, развитие технического прогресса, создание рабочих мест, увеличение производственных мощностей, снижение инфляции, расширение экспорта.

Принципы инвестиционной политики государства заключаются в обеспечении инвестиционного процесса нормативно-правовыми, законодательными и организационными условиями.

Следует учитывать, что инвестиционное законодательство является одним из ключевых принципов, определяющих инвестиционный климат. Оно призвано способствовать надежности защиты интересов инвесторов. Из мировой практики известно, что ошибки, допущенные при разработке инвестиционного законодательства, ведут к тому, что государство на долгий срок теряет доверие потенциальных инвесторов. В Кыргызской Республике основополагающим нормативно-правовым актом, регулирующим отношения, связанные с осуществлением инвестиционной деятельности иностранными инвесторами, является Закон Кыргызской Республики «Об иностранных инвестициях в Кыргызской Республике», утвержденный 24 сентября 1997 года, с дополнениями от 14 мая 1998 года. Данный Закон устанавливает национальный режим для иностранных инвесторов в Кыргызской Республике, т.е. дает право осуществлять любые формы инвестиций и связанной с ними деятельности, не запрещенной законодательством Кыргызской Республики. Наряду с вышеуказанным Законом в национальном законодательстве Кыргызской Республики существует ряд нормативных актов, направленных на создание благоприятных условий для привлечения иностранных инвестиций и определяющих инвестиционную деятельность иностранных инвесторов в Кыргызской Республике.

Правовой режим для инвесторов определяется законодательно установленными нормами и предусматривает либо преференциальный подход к иностранным инвесторам, либо дискриминационный подход в отношении иностранных инвесторов, либо подход, основанный на равенстве прав отечественных и иностранных инвесторов. В Кыргызстане согласно Закону КР «Об инвестициях в КР» №66 от 27.03.2003 г., иностранным инвесторам «предоставляется национальный режим экономической деятельности, применяемый в отношении юридических и физических лиц Кыргызской Республики».

По инициативе Правительства Кыргызской Республики и Европейского банка реконструкции и развития в целях выработки и подготовки рекомендаций и предложений по вопросам улучшения инвестиционного климата, дальнейшей реализации рекомендаций и предложений по обеспечению социально-экономического развития страны в 2007 году был создан Инвестиционный совет при Президенте Кыргызской Республики. В рамках работы Инвестиционного совета был инициирован ряд нормативно-правовых актов по улучшению инвестиционного климата Кыргызстана. Вместе с тем, несмотря на значительные усилия совета по повышению эффективности принимаемых государственными органами мер по выработке эффективной инвестиционной политики страны, к настоящему времени не получил решение ряд проблем по привлечению и рациональному использованию инвестиций, определению приоритетов и направлений инвестиционной политики. В связи чем в

октябре 2009 г. было организовано Центральное агентство Кыргызской Республики по развитию, инвестициям и инновациям. Как отметил Президент Кыргызстана К.С. Бакиев на Республиканском совещании по вопросам реформы государственного управления 20 октября 2009 г., данное агентство будет заниматься «формированием стратегий структурной перестройки экономики, поддержкой бизнеса и предпринимательства, привлечением инвестиций в соответствии с потребностями технологического и социального прогресса, возможностями территорий и задачами умножения ресурсов»¹.

Все сказанное позволяет сделать следующие выводы. Инвестиционная политика является одним из основных рычагов функционирования экономики, создавая мощную базу для производства товаров и услуг. Посредством инвестиционной политики государство вправе воздействовать на объемы производства, технический прогресс, размер государственного бюджета, решение социальных проблем, развитие стратегических отраслей экономики. Наиболее актуальны вопросы улучшения инвестиционной политики для новых независимых стран, таких как Кыргызстан, поскольку экономика таких стран слаборазвита и для ее подъема нужен толчок в виде инвестиций. Особого внимания заслуживает проблема рационального использования и контроля за исполнением инвестиционных проектов.

Список литературы

1. Закон Кыргызской Республики «Об иностранных инвестициях в Кыргызской Республике» (от 24 сентября 1997 г. № 66).
2. Гаглоев П., Белогур С. Инвестиционные просторы России //Российский инвестиционный вестник. - 1997. - № 3. - С.36.
3. Мусакожоев Ш.М. Экономика Кыргызской Республики: Учеб. пособие. – Б., 2000. – С.108.
4. История мировой экономики. Хозяйственные реформы 1920-1990 гг. /Под ред. проф. А.Н.Марковой. – М.: ЮНИТИ, 1995.
5. Мировая экономика: Глобальные тенденции за 100 лет /Под ред. И.С. Королева. – М.: Юрист, 2003.

УДК 331.526(575.2)

ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ МЕРОПРИЯТИЙ ПО СОДЕЙСТВИЮ ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ

С.Е.Савина

канд. экон. наук, доцент Бишкекского гуманитарного университета

The problems of political finance with working population.

Ключевым вопросом решения проблем занятости населения является характер финансирования политики в области рынка труда. В условиях трансформации экономики государственные расходы на политику занятости являются оправданными в случаях: 1) самоокупаемости (например, приводят к сокращению средств на выплату пособий по безработице); 2) необходимости предотвращения социальной нестабильности, к которой

¹ www.president.kg

может привести рост безработицы. В этой связи история финансового механизма реализации мероприятий политики занятости прошла три основных этапа в своем развитии.

Первый этап начался с создания Государственного фонда содействия занятости как финансовой основы зарождения и становления в республике государственной службы занятости населения. В законе Республики Кыргызстан от 20 апреля 1991 г. «О занятости населения» указывалось, что этот фонд является самостоятельной финансовой системой и образуется на местном и республиканском уровнях. В целях реализации данного закона постановлением Кабинета Министров Кыргызской Республики от 18 июля 1991 г. № 346 было утверждено положение, регламентирующее деятельность фонда. Распоряжение средствами Фонда содействия занятости (ФСЗ) находилось в прямой компетенции государственной службы занятости. Первоначально норматив отчислений предприятий независимо от форм собственности составлял 1 % от фонда оплаты труда.

Следует отметить, что в 1991-1992 гг. бюджет ФСЗ не утверждался, сбор денежных средств осуществлялся местными органами службы занятости и ими же распределялся. Для осуществления контроля за расходованием средств было избрано Правление фонда, которое несло полную ответственность за своевременное финансирование расходов, предусмотренных в республиканской и региональных программах занятости.

Второй этап начал свой отсчет с момента, когда Фонд содействия занятости вошел составной частью в Социальный фонд КР, созданный осенью 1993 года. Это было сделано в целях совершенствования механизма финансирования мероприятий по реализации государственной политики занятости и страхования работающих граждан от последствий безработицы. Нововведение было закреплено в законе КР «О внесении изменений и дополнений в Закон КР «О занятости населения» от 14 января 1994 г., где указывалось, что при этом в Соцфонде сохраняется банковский счет фонда содействия занятости, денежные средства которого не могут передаваться на другие счета Соцфонда.

В соответствии с законом Фонд содействия занятости формировался за счет следующих источников:

- обязательных страховых взносов работодателей от фонда оплаты труда;
- обязательных страховых взносов работающих граждан;
- ассигнований из республиканского и местных бюджетов;
- добровольных взносов предприятий, организаций, граждан, в том числе иностранных, а также других поступлений;
- отчислений средств от приватизации государственной собственности;
- отчислений нанимателей, нанимающих иностранных граждан, на каждого иностранного работника, кроме нанимателей, нанимающих временно иностранных граждан для сельскохозяйственных работ, а также международных организаций, дипломатических представительств и миссий.

Однако, как показала практика, несмотря на достаточно большое число источников формирования ФЗС главным из них являлись обязательные страховые сборы. Размеры этих взносов устанавливались ежегодно Жогорку Кенешем КР по рекомендации Трехстороннего совета по содействию занятости населения, в состав которого входили по три представителя от государственных органов, организаций работодателей и профсоюзов. Сбор средств в Фонд содействия занятости, которые аккумулировались на отдельном расчетном счете, осуществлялся Соцфондом КР.

С января 1994 г. ставка отчислений страховых взносов в ФСЗ была увеличена до 1,5 % и действовала до конца 2000 г. В дальнейшем в рамках политики снижения налогового давления на работодателей размер страховых отчислений в 2001 г. сократился до 1 %, а с

2002 г. – до 0,5 %. С января 1995 г. дополнительно были установлены страховые отчисления в размере 0,5 % от заработной платы работников. Данный норматив отчислений оставался неизменным до 2004 г. (табл.1).

Таблица 1

Динамика страховых отчислений в Социальный фонд Кыргызской Республики
за 1998-2004 гг., в процентах¹

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Всего на фонд оплаты труда	36,5	33,0	31,0	29,0	25,0	25,0	25,0
в том числе в Фонд содействия занятости	1,5	1,5	1,5	1,0	0,5	0,5	0,5
Из заработной платы работника - всего	5,0	6,0	7,0	8,0	8,0	8,0	8,0
в том числе в Фонд содействия занятости	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5

На основе прогноза Соцфонда о поступлении страховых взносов на предстоящий финансовый год Государственный департамент занятости населения (ГДЗН) разрабатывал проект бюджета расходования средств ФСЗ с учетом рекомендаций Трехстороннего совета по содействию занятости. Этот проект, как структурная составляющая общего бюджета Соцфонда, согласованный с Наблюдательным советом по управлению государственным социальным страхованием, представлялся на одобрение в правительство с последующим утверждением в Жогорку Кенеше. В соответствии с утвержденным бюджетом по мере поступления средств в ФСЗ Соцфонд обязан был перечислять их на счет ГДЗН. Неиспользованные средства ФСЗ не подлежали изъятию и переходили на следующий финансовый год.

Средства Фонда содействия занятости можно было расходовать на:

- выплату пособий по безработице, стипендий безработным и оплату периода временной нетрудоспособности безработных;
- медицинское страхование безработных;
- финансирование профессионального обучения/переобучения;
- финансирование оплачиваемых общественных работ;
- стимулирование самозанятости и предпринимательства безработных;
- финансирование новых направлений активной политики занятости;
- содержание государственной службы занятости населения и др.

Со дня образования Соцфонда (СФ) поступления в ФСЗ резко увеличились, так как улучшилось администрирование страховых сборов. Так, начиная с 1993 г. доходы возросли в 7,3 раза, составив 84,6 млн сомов в 1997 г., а расходы – 73,9 млн сомов (рост почти в 10 раз)². В 1999 г. зафиксировано снижение общей суммы расходов, что было связано с последствиями разразившегося международного кризиса (табл. 2).

¹ Составлено по данным годовых отчетов Соцфонда КР. 2008 г.

² Здесь и далее показатели приведены по данным годовых отчетов Соцфонда КР.

Таблица 2

Фактические общие расходы из Фонда содействия занятости

Ед.изм.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.
Тыс. сом.	35265,0	57157,0	73893,0	88300,0	73260,6

Вместе с тем, с момента передачи ФСЗ в Соцфонд порядок финансирования мероприятий на рынке труда заметно осложнился. С течением времени бюджет ФСЗ в большей степени стал формироваться не на основе анализа ситуации на рынке труда и расчетов службы занятости о потребности в финансовых средствах, а исходя из других соображений. Однако даже утвержденный бюджет не соответствовал фактическому финансированию из-за того, что СФ не добавлял средства ФСЗ на финансирование политики занятости, о чем свидетельствовала динамика ежегодного увеличения переходящего остатка на следующий год. Как указывали в своих ответах официальные представители Соцфонда, это было связано с тем, что все средства из СФ в первую очередь поступали на выплату пенсий и другие статьи социального страхования. Таким образом, характерной особенностью порядка финансирования из СФ в конце прошлого века стало хроническое недопоступление в службу занятости собранных средств в виде страховых отчислений в ФСЗ.

Так, в 1994 г. бюджет ФСЗ был утвержден в размере 13,6 млн сом, сумма поступивших страховых взносов составила 12,1 млн сом, из которых 12 % направлено на профобучение безработных, 5 % – на организацию общественных работ и создание рабочих мест. Заметно возросли расходы на выплату пособия по безработице – до 34 %, поскольку был установлен новый облегченный порядок определения размера пособий по безработице и стипендий обучающимся безработным на основе минимальной заработной платы.

В 1995 г. при утвержденном бюджете фонда в сумме 95 млн сомов его доходная часть составила 37,1 млн сомов, а профинансировано было 35,3 млн сомов. Из них 56 % направлено на выплату пособия по безработице, 14 % – на профподготовку и переобучение, 2 % – на финансирование общественных работ.

В 1996 г. бюджет, утвержденный на уровне 71,0 млн сомов, составил 61,6 млн сомов, однако СФ профинансировал лишь 57,2 млн сомов. Из этих средств 60 % направлено на выплату пособий, 9 % – на переобучение, 4 % – на финансирование обществ содействия занятости, 4 % – на создание новых рабочих мест, 2 % – на организацию самозанятости, 2 % – на общественные работы.

Следует отметить, что в части финансирования появились новые проблемы – это оплата пособий по безработице и некоторых других выплат в натуральном выражении (мукой и пр.), особенно в сельских регионах. Так, в 1996 г. финансирование в натуральном виде составило 23,2 млн сомов, или 38,8 % от общего поступления денежных средств.

В 1997 г. доходная часть ФСЗ должна была составить 104 млн сомов. Из собранных средств в сумме 85 млн сомов в службу занятости было перечислено только 73,9 млн сомов, из них в свою очередь на пособия использовано 46,2 % и на активные мероприятия – 33,7 %.

В 1998 г. бюджет ФСЗ был запланирован в сумме 146,0 млн сомов, а в 1999 г. – 160,0 млн сомов, при этом предусматривались субвенции из республиканского бюджета в сумме 36,0 млн и 50,0 млн сомов соответственно. Однако эти субвенции в фонд не поступили и, кроме того, произошло изъятие на другие цели значительной части денежных средств, поступивших в виде страховых взносов.

Состояние Фонда содействия занятости в 2000-2005 гг. и направления расходования средств показаны в табл. 3, данные которой свидетельствуют об устойчивой тенденции постепенного перераспределения средств в пользу активной политики. Эта тенденция на деле подтверждала приоритетность активных мер в государственной политике занятости на рынке труда.

Таблица 3

Фонд содействия занятости в 2000-2005 гг.¹

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Фонд содействия занятости – всего, млн. сом	145,7	153,5	118,9	115,7	145,7	114,8
в том числе:						
- на активную политику (в %)	35,0	34,9	33,9	40,6	49,2	31,1
- на пассивную политику (в %)	50,4	42,3	41,2	38,8	34,5	29,4
Фонд содействия занятости в % к ВВП (в 2005 г. – госбюджет)	0,23	0,208	0,143	0,132	0,155	0,14

Начало третьему этапу положено с января 2005 г., когда в соответствии с рекомендациями Международного валютного фонда о сокращении размеров страховых взносов на 1 % произошло снижение ставок страховых отчислений в Соцфонд с 25 % до 24 % за счет исключения платежей в Фонд содействия занятости. Фактически это означает упразднение ФСЗ, так как обязательные взносы являлись практически единственным источником его формирования. Хотя с формально-правовой точки зрения фонд продолжает действовать и в настоящее время на основе закона «О содействии занятости населения», принятого 30 июня 1998 г. с учетом внесенных поправок (в редакции законов КР от 13 февраля 2005 г. № 31 и от 30 июля 2005 г. № 119).

Следует отметить, что скрытой причиной ликвидации ФСЗ является рост масштабов его растаскивания под видом государственных займов на цели, далекие от записанных в уставе фонда, которые, конечно же, никто возвращать не собирался (не говоря уже об откровенном воровстве и незаконных растратах). Здесь можно провести аналогию с Казахстаном и Россией, в которых фонд занятости был ликвидирован еще раньше по сходным причинам. Так, например, в России внебюджетный Госфонд занятости населения был упразднен с 1 января 2001 г.

Таким образом, расходы государственной политики занятости были переведены на республиканский бюджет. Была проделана большая работа по переходу на новую систему финансирования через казначейство. Эта система заработала с 1 апреля 2005 г. и действует до настоящего времени. Итоги 2008-2009 гг. приведены в табл. 4.

На наш взгляд, подобная система финансирования позволяет осуществлять более четкий контроль за расходованием бюджетных средств, предъявляет повышенные требования к обоснованности планирования мероприятий по поддержке занятости населения. С другой стороны, существует определенная несправедливость к работавшим в то время гражданам, за которых работодатели перечисляли взносы в ФСЗ как от общего фонда оплаты труда, так и непосредственно из заработной платы, поскольку для них не были предусмотрены возврат средств, взаимозачет или другие виды компенсаций.

¹ Программа «Национальная политика занятости населения КР до 2010 г.». – Б., 2007. – С. 112.

Таблица 4

Финансирование из республиканского бюджета проведения активной и пассивной политики службы занятости КР¹

	Человек		Профинансировано, тыс. сом	
	2008	2009	2008	2009
Назначено пособий по безработице	9423	4965	23242,9	16815,7
Направлено на профобучение	6238	8382	20862,7	30419,8
Направлено на общественные работы	20953	23374	38695,3	43078,0
Получили микрокредиты	1895	2222	12038,8	11500,0

Кроме того, произошла уравниловка по отношению к легально занятым гражданам: несмотря на свои обязательные отчисления в бюджет и Соцфонд, после увольнения и постановки на учет в службе занятости они практически ничем не отличаются от граждан, которые этих отчислений не производили, работая в теневой экономике или находясь на иждивении. Единственное отличие – они имеют право на пособие по безработице, которое наступает в случае, если гражданин отчислял страховые взносы в ФСЗ не менее 12 месяцев перед обращением в службу занятости. Однако размеры этих пособий мизерные (от 250 до 625 сомов), что несопоставимо с объемами уплаченных ими налогов, не говоря уже о моральном аспекте.

Поэтому, на наш взгляд, для стимулирования гражданской ответственности в дополнение к бюджетному финансированию целесообразно было бы вернуться к практике страховых отчислений работающего населения на безработицу. При этом требуется исключить всякий волонтаризм в принятии бюджета, а также расходование не по назначению средств фонда содействия занятости. А до этого на первых порах следует пересмотреть все существующие нормативы и производить положенные безработному выплаты на основе ведущегося учета стажа страховых отчислений в Соцфонд (а не только в Фонд содействия занятости), а также внедрить на этой же основе дополнительные стимулы (оплата проезда, выплаты на иждивенцев и пр.).

Помимо республиканского бюджета финансирование осуществляется также из местных бюджетов, средства которых идут на реализацию значимых для регионов направлений активной политики. В первую очередь, это организация общественных работ и микрокредитование безработных. В последнем случае средства выделяются на пополнение кредитного портфеля теми органами власти, которые являются соучредителями микрокредитных агентств, действующих при службе занятости. В 2009 г. наибольший вклад в софинансирование общественных работ внесли органы местного самоуправления Ошской (46 % от общей суммы финансирования), Таласской (14,7 %) и Чуйской (9,5 %) областей².

Свой вклад в финансирование политики на рынке труда вносят и работодатели в виде доплаты к заработной плате безработного или участия в материальных затратах по проектам общественных работ. Однако следует признать, что эти суммы очень незначительны.

¹ Составлено по данным Государственного комитета по миграции и занятости КР за 2008-2009 гг.

² Отчет за 2009 год Министерства труда, занятости и миграции. – Б., 2010. – С.5.

Кроме того, на реализацию политики занятости могут направляться средства международных организаций. Так, например, Германское общество технического сотрудничества финансирует ряд мероприятий, направленных на оказание помощи в организации общественных работ, отдельных программ для различных групп безработных и пр. Благодаря этому обществу созданы и успешно действуют в составе службы занятости ассоциации содействия занятости, бизнес-инкубаторы, информационно-консультационные центры, клубы ищущих работу, передвижная служба занятости и др.

Для внедрения новой модели партнерства и элементов дуальной системы в профобучении безработных граждан в 2004-2005 гг. был реализован проект Европейского сообщества «Социальное партнерство в профессиональном обучении».

В целях совершенствования работы в 2007-2008 гг. был реализован проект Европейского сообщества ТАСИС «Создание пилотных офисов ГКМЗ», в рамках которого проводились семинары для повышения квалификации сотрудников, ремонт помещений и комплектование орг- и компьютерной техникой. На средства ТАСИС в модельных (пилотных) районах осуществлялись выборочные обследования потребностей работодателей в рабочей силе, а затем обработка данных.

В 2008-2009 гг. Международная организация труда и Международная организация по миграции выделяли средства для проведения на должном уровне национальных ярмарок вакансий.

Начиная с мая 2010 г. в течение трех месяцев безработные граждане участвовали в общественных работах по благоустройству г. Бишкек по линии мэрии, которые оплачиваются за счет средств ПРООН.

Таким образом, приведенные примеры показывают, что помощь международных доноров охватывает все сферы: от проектов для безработных граждан до организации рабочего места для работников службы занятости. В настоящее время сотрудничество со многими международными организациями продолжается, что дает возможность не стоять на месте и внедрять многие новые проекты активной политики, содействующие занятости населения.

Список литературы

1. Занятость и безработица. Итоги интегрированного обследования домашних хозяйств в 2008 г. – Бишкек, 2009.
2. Инструменты активной политики рынка труда в Кыргызстане: Материалы семинара. – Бишкек, 2002.
3. МОТ. Конвенция (№ 168) о содействии занятости и защите от безработицы // Конвенции и рекомендации, принятые МКТ. МБТ. – Женева, 1991. – Т.2.
4. Программа «Национальная политика занятости населения Кыргызской Республики до 2010 года». – Б., 2007.

УДК 331.5(575.2)

ПОИСК НОВЫХ ПОДХОДОВ К ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ НА РЫНКЕ ТРУДА

А.С.Мамытов

ст. преподаватель Бишкекского гуманитарного университета

The forms of mechanisms' increasing and effective way of lab our.

Конституция Кыргызской Республики провозглашает неотъемлемое право каждого человека на свободу труда, распоряжение своими способностями к труду, выбор профессии и рода занятий. При этом в обязанность государства вменяется создание условий, содействующих экономической свободе, предпринимательской активности и расширению возможностей гражданина самому достигать экономического благополучия для себя и своей семьи.

В соответствии с действующим законодательством органы власти республики взяли курс на проведение политики содействия реализации прав граждан на полную, продуктивную и свободно избранную занятость. Достижение высокого уровня занятости – одна из основных целей макроэкономической политики государства. Поэтому показатели занятости населения и безработицы являются одними из ключевых показателей макроэкономики, которые служат для оценки эффективности и выявления основных тенденций функционирования и развития рыночных отношений в контексте общего состояния экономики страны.

Анализ внешнего и внутреннего состояния рынка труда Кыргызской Республики позволяет определить основные проблемы, затрудняющие повышение уровня занятости. К ним относятся низкий уровень частных инвестиций, отсутствие гражданского контроля, низкая эффективность государственного управления в вопросах обеспечения занятости населения, правовой нигилизм работодателей, слабая социальная защищенность работников, ощутимый недостаток в стране экономически эффективных рабочих мест; наличие неблагоприятной среды для ведения предпринимательской деятельности, которая напрямую связана с созданием рабочих мест.

Кроме того, существует разительное различие между экономическим развитием регионов, приводящее к наличию внутренней миграции населения преимущественно в столицу Бишкек и Чуйскую область. Неравномерность и несбалансированность экономического развития в разрезе территорий обусловлены как их географическим расположением и удаленностью, так и существенным различием в размещении производственной инфраструктуры, доступностью ресурсов и основным видов услуг.

В частности, отмечается высокий уровень региональной концентрации в создании рабочих мест. Наиболее высокий уровень экономического развития устойчиво сохраняется в г. Бишкек и Чуйской области, где сосредоточено свыше 40 % промышленного производства и более половины производимых в стране услуг, соответственно наблюдаются наиболее высокие среднедушевые доходы населения и наименьшая численность получателей социальных пособий. В то же время большая часть других областей является менее развитой и дотационной, поскольку для всех них характерна сельскохозяйственная направленность развития с типичным высоким уровнем неполной занятости. Исключения составляют золотодобывающее предприятие на месторождении «Кумтор» в Иссык-Кульской области и энергетическая отрасль с

каскадом ГЭС в Джалал-Абадской области. Такое положение создает несоответствие трудовых навыков и усложняет участие сельской рабочей силы в секторе высококвалифицированных рыночных услуг. Таким образом, наблюдается региональное неравенство в условиях труда, что является одной из главных причин миграции.

Все это вместе взятое приводит к несоответствию предложения рабочей силы реальному спросу на рынке труда, уровню расходов на достижение поставленных целей для реализации политики на рынке труда, а также к недостаточно развитой инфраструктуре самого рынка труда.

В то же время существуют объективные обстоятельства, связанные с действием долгосрочных факторов развития, которые необходимо учитывать при разработке и реализации политики занятости населения. В частности, увеличение населения в трудоспособном возрасте продолжится и в ближайшие годы как результат высокой рождаемости и демографического взрыва в 80-х годах прошлого века. Поэтому молодежь, которая будет вступать в репродуктивный возраст, станет дополнительной рабочей силой, выходящей на рынок труда. Соответственно рост численности населения в трудоспособном возрасте будет превышать число занятого населения, в результате чего на ближайшие десятилетия сохранится диспропорция в спросе и предложении рабочей силы на рынке труда.

Несмотря на тенденцию к общему снижению уровня бедности в республике, масштабы бедности населения по-прежнему высоки. Это в совокупности с высоким уровнем безработицы является основным фактором, способствующим институционализации широкомасштабных миграционных процессов, росту внешней миграции и интенсификации внутриреспубликанских перемещений. При этом большая часть мигрантов выезжает в трудоспособном возрасте.

Кроме того, изменения, которые произошли в структуре занятости, носят долгосрочный характер. Увеличение уровня занятости в аграрном секторе и резкое снижение уровня занятости в производственном секторе определяют структуру занятости, которая более типична для стран с относительно низким доходом на душу населения.

Также в Кыргызстане отмечается низкая производительность труда. Единица затрат на оплату рабочей силы в нашей стране, несмотря на низкий уровень заработной платы, выше, чем в других государствах СНГ. При этом в странах Содружества только в Таджикистане уровень заработной платы ниже, чем в Кыргызстане.

Механизм регулирования рынка труда охватывает весь спектр экономических, юридических, социальных и психологических факторов, определяющих функционирование рынка труда. Оно осуществляется через государственную службу занятости, частные агентства занятости, государственные программы помощи в приобретении профессиональных знаний и трудоустройстве безработных граждан, целевые программы предприятий, предусматривающие переподготовку кадров в связи с планируемой модернизацией производства, проведение на предприятии политики стабилизации кадров и т.п. Все эти составные части рыночного механизма регулирования занятости в различные временные периоды находятся в разном соотношении в зависимости от политических и социально-экономических условий развития страны.

Государственная политика занятости может быть активной и пассивной. Приоритетным направлением такой политики являются активные меры на рынке труда, в числе которых профессиональное обучение, повышение квалификации и переобучение, оплачиваемые общественные работы, микрокредитование. За 2009 год активными мерами государственной службы занятости на рынке труда страны всего было охвачено 33,9 тыс. человек, или 55,2 % от числа имеющих официальный статус безработных.

Главным показателем является вывод граждан из состояния безработицы через трудоустройство на имеющиеся рабочие места (постоянные или временные). За 2009 г. службой занятости трудоустроено 43,9 тыс. человек, что составило 110 % к уровню 2008 г. На столь значимый рост показателя оказало воздействие улучшение сбора вакансий в результате тесного сотрудничества службы занятости с работодателями. В 2009 г. было выявлено 63,1 тыс. свободных рабочих мест, где преобладал спрос на рабочие специальности. В то же время каждая десятая вакансия не была востребована по следующим основным причинам: низкий размер заработной платы, не удовлетворяющий потребности безработных, а порой ниже размера минимального потребительского бюджета, а также несоответствие профессиональных навыков безработных требованиям работодателей.

Численность безработных граждан в расчете на одну вакансию – один из наиболее информативных показателей состояния рынка труда, поскольку учитывает как спрос на рабочую силу, так и ее предложение. На начало 2010 г. на одно свободное рабочее место в среднем по Кыргызстану претендовали 16 человек (на начало 2009 г. – 17 человек).

В то же время анализ показывает, что существуют проблемы в работе с работодателями, что отражается на заполнении банка вакантных мест. Так, по данным Нацстаткомитета республики в целом по стране зарегистрировано 443,1 тыс. хозяйствующих субъектов, из них 62 % задействованы в отрасли сельского хозяйства. В то же время количество полноценно функционирующих предприятий составляет 24,5 тысячи, однако в течение года в службу занятости поступило вакансий только от 3,0 тыс. предприятий, или 12,5 % от общего числа (табл. 1).

Таблица 1

Сведения о предприятиях Кыргызской Республики на 1 января 2010 г.¹

Регион	Количество предприятий		Процентное соотношение
	действующие	предоставляли вакансии	
г. Бишкек	9832	130	1,3
Чуйская область	3573	1500	42,0
г. Ош	1247	260	21,0
Иссык-Кульская область	1980	665	34,0
Джалал-Абадская область	2931	129	4,5
Нарынская область	1175	65	6,0
Баткенская область	873	129	15,0
Ошская область	1643	175	10,7
Таласская область	1241	21	2,0
Итого по республике	24495	3074	12,5

Приведенные данные о диспропорции числа зарегистрированных и действующих хозяйствующих субъектов указывают также на большие резервы в создании новых рабочих мест. Так, по итогам 2009 г. в республике было создано 116,7 тыс. новых рабочих мест, из них в формальном секторе 21,5 тыс. рабочих мест (18,4 % от общего числа мест) и в неформальном секторе 95,2 тысяч мест (81,6 %). Одновременно за этот же период было ликвидировано 47,5 тыс. рабочих мест, из них в формальном секторе 17,8 тысяч (37,5 % от общего числа мест) и в неформальном секторе 29,7 тысяч мест (62,5 %).

¹ Отчет за 2009 г. Министерства труда, занятости и миграции КР. – Б., 2010. – С. 4.

Прирост рабочих мест составил 69,2 тыс. мест, в том числе в формальном секторе – 3,7 тыс. мест и в неформальном – 65,5 тыс. мест.

Ликвидация рабочих мест в формальном секторе экономики в условиях нестабильности создания новых мест ведет к росту неформальной занятости, которая в 2008 г. составила 71,4 % от общего числа занятого населения. При этом если в среднем по Кыргызстану около половины неофициальной занятости относится к сельскому хозяйству, то среди сельского населения неформально заняты в аграрном секторе более 63 %, а в городской местности наибольший удельный вес неформально занятых граждан (43,5 %) приходится на торговлю, гостиницы и рестораны (табл. 2).

Таблица 2

Структура занятых в неформальном секторе КР в 2008 г. (в % к итогу)¹

Виды экономической деятельности	Всего	Из них	
		городское население	сельское население
Всего	100	100	100
Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	49,2	9,4	63,9
Горнодобывающая промышленность	0,2	0,3	0,1
Обрабатывающая промышленность	6,9	13,2	4,5
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	0,04	0,1	0,1
Строительство	11,6	13,8	10,8
Торговля, ремонт автомобилей, бытовых изделий и предметов личного пользования	19,3	36,8	12,8
Гостиницы и рестораны	2,9	6,7	1,5
Транспорт и связь	5,6	9,4	4,2
Финансовая деятельность	0,1	0,4	0,03
Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг потребителям	1,0	2,6	0,4
Образование	0,1	0,4	0,1
Здравоохранение и предоставление социальных услуг	0,4	1,0	0,1
Предоставление других видов услуг	2,7	5,9	1,5

В этой связи первоочередной задачей, стоящей перед республикой, является создание рабочих мест вне аграрного сектора, особенно для преодоления бедности и снижения масштабов трудовой миграции (как внутренней, так и внешней). Количество новых рабочих мест может быть небольшим, но обязательно должно обеспечивать более высокий доход для работников и использовать более квалифицированный труд.

Политика занятости населения осуществляется на основе общегосударственной и региональных программ содействия занятости. В нашей стране к наиболее значимым можно отнести утвержденную постановлением Правительства КР от 30 апреля 1998 г. № 235 Национальную программу «Рынок труда и занятость населения в Кыргызской Республике до 2005 г. (Эмгек)» и программу «Национальная политика занятости населения Кыргызской Республики до 2010 года», одобренную постановлением Правительства КР от 17 августа 2006 г. № 591.

¹ Занятость и безработица. Итоги обследования... - Б.: НСК, 2009. – С. 81.

Программа содействия занятости населения представляет собой комплекс социально-экономических, организационно-хозяйственных, нормативно-правовых и других мероприятий, взаимосвязанных по финансовым ресурсам, исполнителям, срокам реализации и направленных на проведение активной политики занятости и социальную поддержку безработных (для территориальных программ); формирование благоприятных условий занятости в отрасли, профессиональное развитие персонала, социальную поддержку увольняемых из отрасли работников, а также содействие занятости безработных граждан (для отраслевых программ)¹.

Реализация такой программы предполагает взаимодействие региональных органов службы по миграции и занятости, республиканских министерств и ведомств, областных, городских и районных администраций, айыл окмоту, объединений работодателей, профсоюзов, других общественных организаций, включая неправительственные и международные организации и фонды, согласованные действия которых должны быть направлены на поддержание и развитие занятости населения.

В государственных программах содействия занятости необходимо в большей мере учитывать региональную специфику рынка труда и сконцентрировать финансовые ресурсы на обеспечение занятости в регионах с повышенным уровнем безработицы.

Разработка и реализация областных программ должны способствовать снижению безработицы и повышению занятости в регионах, что приостановит поток внутренней миграции трудоспособного населения в столицу и Чуйскую область, а в сочетании с активными мерами по социальной мобилизации населения позволит снизить и уровень бедности.

Необходимо подчеркнуть, что если в разработке региональных программ накоплен достаточно большой опыт, то отраслевые программы в нашей республике разрабатываются исходя из соображений развития производства, но при этом упускается из виду аспект занятости. Как таковые отраслевые программы содействия занятости населения не разрабатываются, что является недоработкой со стороны государственных органов управления.

В отличие от территориальных, отраслевые программы содействия занятости разрабатываются для воздействия на процессы занятости, характерные для предприятий определенной отрасли экономики. При этом все показатели отраслевой программы должны быть приведены как в целом по отрасли, так и в разрезе регионов республики, в которых имеются предприятия отрасли.

В отраслевой программе должны анализироваться следующие показатели: численность и состав персонала, занятого на предприятиях отрасли в сопоставлении с динамикой объемов производства; системы отраслевого профессионального обучения и переобучения персонала; динамика числа рабочих мест; состояние спроса и предложения на рынке труда в отрасли; состояние социального партнерства в части обеспечения занятости персонала. Также просчитывается прогноз спроса на труд по отрасли и источников обеспечения предприятий работниками в профессионально-квалификационном разрезе, а также определяются меры по обеспечению предприятий отрасли персоналом.

Кроме того, обязательно должно проводиться обоснование ресурсного обеспечения выполнения программы с указанием источников и объемов финансирования затрат. Конечно же, основным источником являются средства самих предприятий отрасли, также

¹ Рофе А.И. Рынок труда. – М., 2003. – С.203.

могут привлекаться частные вложения, включая иностранные, средства республиканского и местных бюджетов, выделяемые на развитие отрасли и поддержание занятости населения в конкретном регионе и др.

В целом на современном этапе развития Кыргызской Республики в условиях политической и социально-экономической нестабильности необходимо осуществлять поиск новых подходов к решению вопросов занятости, которые должны быть отражены в новой общегосударственной программе. Приступить к разработке этой программы следует незамедлительно. Эта программа должна регулировать вопросы спроса и предложения на рынке труда страны и разработать направления (мероприятия), нацеленные на достижение следующих задач:

- усиление активной политики на рынке труда;
- стимулирование создания эффективных рабочих мест и повышение эффективности системы социальной защиты работников;
- создание благоприятных условий для предпринимательства, улучшение инвестиционного климата и стимулов для обеспечения занятости;
- обеспечение соответствия рынка образовательных услуг по структуре и качеству этих услуг требованиям рынка труда;
- создание условий для сбалансированного развития столицы и регионов страны;
- легализация неформальной занятости;
- активизация деятельности гражданского общества в вопросах повышения занятости населения.

Таким образом, можно сделать вывод, что расширение активных мер содействия занятости населения на рынке труда и рост их приоритетов над пассивными мерами являются основными задачами на ближайший период. Решение данных проблем невозможно без достижения согласованных действий социальных партнеров и повышения эффективности работы самой службы по миграции и занятости в реализации мероприятий политики на национальном и региональных рынках труда Кыргызстана.

Список литературы

1. Рофе А.И. Рынок труда. – М.: МИК, 2003.
2. Занятость и безработица. Итоги интегрированного обследования домашних хозяйств в 2008 г. – Б.: Нацстаткомитет, 2009.
3. Отчет за 2009 год Министерства труда, занятости и миграции Кыргызской Республики. – Б.: МТЗМ, 2010.
4. Социально-экономическое развитие Кыргызской Республики: январь-декабрь 2009 г. – Б.: Нацстаткомитет, 2010.

УДК 621.03(575.2)

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НЕТРАДИЦИОННЫХ ВОЗОБНОВЛЯЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ ЭНЕРГИИ (НВИЭ) В КЫРГЫЗСТАНЕ

Б.К.Сыдыков

канд. экон. наук, проректор Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

In this article I propose the ways to search for new innovative technologies, allowing to implement the use of new and innovative ways to generate and use energy.

Энергетика Кыргызской Республики является фундаментом экономического развития страны.

Однако, как показали последние годы, несмотря на огромный потенциал гидроресурсов (30 % запасов в Центральной Азии) и развитую структуру гидроэлектростанций, эта отрасль не в состоянии однозначно надежно обеспечить энергоснабжение Республики. Только 2009 году было введено ограничение в электропотреблении на 18 % (в 2007 г. – 31 %), в результате которого за 5 месяцев текущего года объем производства промышленности снизился на 20,0 %, в том числе строительных материалов – на 63,3 %, текстильных и швейных изделий – на 42,2 %, электронного и оптического оборудования – на 35,1 %¹.

Все это настоятельно требует поиска новых инновационных технологий, позволяющих осуществить использование новых нетрадиционных способов получения и использование энергии.

При снижении добычи углеводородного сырья в Кыргызской Республике, ограничении импорта и повышении цен на энергоносители, наряду с различными путями совершенствования энергетического комплекса республики, большое значение может иметь широкое использование нетрадиционных возобновляемых источников энергии (НВИЭ). Необходимо создать благоприятные условия для их развития.

Использование нетрадиционных возобновляемых источников энергии (НВИЭ) может стать важным резервом энергоснабжения Республики, позволит сократить расход дефицитного органического топлива, которое мы сегодня приобретаем в соседних странах (уголь – Казахстан, газ – Узбекистан, нефтепродукты – Россия), решить неотложные социальные задачи по повышению жизненного уровня населения, особенно в сельской местности и децентрализованных предгорных и горных регионов.

Проведенные исследования показывают, что по запасам солнечной энергии республика занимает одно из ведущих мест в СНГ. На 1 м² поверхности земли поступает в среднем за год 5700 МДж. Ветроэнергетические ресурсы оцениваются в 400 млн кВт. Ресурсы разведанных месторождений геотермальной энергии достигают 61,3 КДж в год. На основе переработки биомассы в среднем по республике можно получить около 1,6 млн м³

¹ Обозов А.О. Нетрадиционные возобновляемые источники энергии в Кыргызстане. – Бишкек, 2009. – С. 21.

горючего газа метана. Общая мощность сети малых водотоков оценивается в 7-8 млрд кВт·ч¹.

Потенциальные энергоресурсы нетрадиционных возобновляемых источников энергии (НВИЭ) республики, реально доступные при нынешнем уровне развития техники и технологий, составляют 840 млн тонн условного топлива в год. В настоящее время практическое использование нетрадиционных возобновляемых источников энергии (НВИЭ) незначительно, и в энергобалансе страны оно составляет лишь 0,17 %².

Наиболее технически подготовленными для широкого практического использования являются разработки по теплоснабжению за счет солнечной энергии и биогазовых технологий, геотермальные источники и электроснабжение на основе использования энергии ветра, малых водотоков и солнечных фотоэлектрических станций.

Геотермальные источники. Большую ценность для народного хозяйства Кыргызстана имеют геотермальные источники, или «арашаны», которые распространены во многих горных районах республики. Их известно около 25 групп, но наиболее известны геотермальные источники в Джалал-Абаде, Ысык-Ате, Ак-Суу, Джети-Огузе, Теплоключенке и других местах.

В республике имеется незначительный опыт применения геотермальных вод для водохозяйственно-бытовых нужд в санаториях Ысык-Ата, Джыргалан и Джалал-Абад, хотя есть все предпосылки для организации полного теплоснабжения названных здравниц и других санаториев и поселков, расположенных в районе пробуренных скважин и естественных источников.

Геотермальные схемы теплоснабжения в перспективных районах экономичнее сооружения котельных, работающих на твердом топливе и на электричестве. В тех случаях, когда глубина залегания термальных вод не превышает 1500 м и составляет 15-20 л/с, геотермальные схемы экономичнее по сравнению с котельными, работающими на природном газе и жидком топливе.

В целом же в Кыргызстане проблема использования геотермальных вод находится в начальном стадии развития.

Солнечная энергия. Солнечное излучение является неисчерпаемым источником энергии. При определении практической целесообразности использования этой энергии исходят из того, что максимальное солнечное излучение достигает 1 кВт/м², но оно длится в течение 1-2 ч в разгар летнего дня, поэтому в большинстве районов мира среднее излучение солнечного света составляет 150-200 Вт/м².

В Кыргызстане из-за сложности рельефа и наличия облачности продолжительность солнечного сияния не превышает 5-6 ч в декабре, 10-12 ч в июне, а в узких горных долинах, ущельях и на затемненных склонах солнце светит в декабре 3-4 ч в сутки. В среднем по республике продолжительность солнечного сияния в зависимости от природных условий меняется от 1700 ч в узких долинах рек Чон-Кемина, Чон-Кызыл-Суу, Кара-Балты, Арашана и других до 2965 ч на сыртовых пространствах верховий рек Нарына, Чу, Каракола. В городе Бишкек составляет 2556 ч, Оше – 2650 ч, в Джалал-Абаде – 2705 ч, в Таласе – 2748 ч, в Караколе – 2614 ч, в Нарыне – 2563 ч, в Прииссыккулье – 2670-2880 ч (табл. 1).

¹ Беляков Ю.Л., Рахимов К.Р., Сулайманов М.С. Гидроэнергетические ресурсы в Киргизии и их освоение /КиргизИНТИ. – Фрунзе, 1985. – С. 53.

² Обозов А.О. Нетрадиционные возобновляемые источники энергии в Кыргызстане. – Бишкек, 2009. – С. 21.

По количеству солнечного сияния долины Кыргызстана стоят в одном ряду с Ташкентом и Байрам-Али и уступают лишь самым южным районам Средней Азии. Величина солнечной радиации, приходящейся на равнинные участки территории республики, превышает 1,1 Гкал/м² при среднегодовом числе часов солнечного сияния 2750-2957 ч в год*.

Таблица 1
Среднемесячное и среднегодовое число часов солнечного сияния¹

Пункты	Месяцы												Годовое
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Бишкек	136	127	146	211	248	300	324	311	281	216	134	124	2556
Ош	140	129	134	209	266	322	343	334	296	238	132	106	2650
Джалал-Абат	144	138	139	216	285	330	346	345	306	239	127	93	2705
Талас	169	148	162	203	269	309	332	333	292	238	157	135	2748
Каракол	146	152	169	214	254	296	319	295	264	231	151	123	2614
Нарын	127	133	164	222	238	296	317	311	278	232	138	107	2563
Тянь-Шань	181	177	173	235	247	262	269	260	254	224	171	158	2611
Чон-Кызыл-суу	106	95	115	173	167	187	238	186	172	157	120	99	1815
Прииссыккулье													2670-2880

Ветровая энергия. Строение поверхности Кыргызстана, наличие горных хребтов, озер и рек, район расположения и другие природные особенности способствуют образованию многочисленных ветров: склоновых, суточных, ледниковых, горнодолинных, бризов, фенов и др. Направление ветров определяется в основном ориентацией долин или экспозицией склонов. Преобладающими в горных районах являются горно-долинные ветры, среди которых различают ветры, дующие вдоль долин, по их оси, и ветры, дующие поперек – из боковых ущелий. Ветры первого типа наблюдаются в сравнительно узких долинах со значительными уклонами – Караколской, Ысыккатынской, Алаарчинской и др. Ветры второго типа дуют в широких долинах: Чуйской, Таласской и др. Особый ветровой режим формируется в Иссыккульской котловине, где горно-долинные ветры в прибрежной полосе усиливаются бризами: в спокойную погоду днем ветер дует от озера к окружающим хребтам, ночью – от гор к озеру. Вторжение холодного воздуха из Чуйской долины в Иссыккульскую котловину сопровождается штормовыми ветрами в западной ее части (улан). Эти ветры имеют скорость 20–40 м/с. В восточной части Прииссыккуля при подобных вторжениях холодного воздуха возникает восточный ветер (санташ). Наиболее сильный из этих ветров – улан.

Имеющиеся справочные характеристики ветров не дают достаточной информации для определения ветра – энергетического потенциала, что связано, в первую очередь, с тем, что на метеорологических станциях измерители скорости и направления ветра установлены на высоте 8-10 м, в то время, как известно, что с увеличением высоты скорость ветра возрастает. Это увеличение идет особенно интенсивно до высоты 70 м. В целом же для определения ветроэнергетического потенциала необходимы эпюры скоростей по высоте воздушного потока до 500 м.

¹ Беляков Ю.Л., Рахимов К.Р., Сулайманов М.С. Гидроэнергетические ресурсы в Киргизии и их освоение /КиргизИНТИ. – Фрунзе, 1985. – 53.

Наиболее существенное влияние на скорость ветра и его изменения по высоте имеет рельеф местности (долины рек, горные хребты, разрывы в горных хребтах и т.п.). В Кыргызстане такими благоприятными участками по концентрации ветровой энергии являются перевальные участки горных хребтов с высотными отметками более 2,5 км, верхние части склоновых долин на высоте более 3 км, ряд высокогорных долин и котловин, открытых свободному воздействию ветров атмосферы, и благоприятные участки межгорных долин.

В Кыргызской Республике имеются условия для развития как первого, так и второго направления. Многочисленные мелкие объекты, в основном сельскохозяйственного назначения, изолированные от центрального энергоснабжения, могут быть обеспечены электроэнергией от ветроустановок различных типов и модификаций с пусковой скоростью 2-3 м/с.

В энергетическом балансе возобновляемые источники энергии (ВИЭ) могут покрыть 50,7 % всех потребностей энергии в Республике, технически осуществимо до 20 %. На ближайшую же перспективу при соответствующем развитии нетрадиционной энергетики это величина может достигнуть 3-5 %. Для условия Кыргызстана наиболее перспективными областями применения возобновляемых источников энергии (ВИЭ) следует считать децентрализованные сельскохозяйственные районы, расположенные в отдаленных горных и предгорных районах, села, чабанские и животноводческие комплексы, малоэнергоёмкие объекты, расположенные в горных и предгорных зонах (пользователи – строители, геологи, пчеловоды, гидрометеорологические посты, высокогорные телерадиотрансляторы). Широкие возможности имеются для использования возобновляемых источников энергии (ВИЭ) в жилых домах, на молочно-товарных фермах, промышленных предприятиях и организациях лечебно-оздоровительных учреждений, объектах соцкультбыта (дома отдыха, пансионаты, пионерские лагеря и т.п.). Учитывая возможность и актуальность данного направления для республики, сегодня в НАН ведутся фундаментальные и прикладные исследования, направленные на разработку и создание технологии и технических средств использования возобновляемых источников энергии (ВИЭ).

В области фундаментальных исследований учеными Национальной академии наук развита теория синтеза и управления комбинированными солнечно-ветровыми комплексами. Разработаны основы расчета и конструирования таких установок для энергоснабжения малоэнергоёмких объектов. Впервые предложен принципиально новый тип бироторных ветроэнергетических установок. Разработаны теоретические основы расчета и выбора параметров таких ветроэнергетических установок.

Исследованы закономерности и особенности изменения солнечной радиации в условиях республики, получены принципиально новые решения различных систем солнечного теплоснабжения как с низкопотенциальными солнечными коллекторами, так и в комбинации с тепловыми насосами.

Результаты исследований завершены разработкой различных типов солнечных преобразователей, установок, солнечных систем теплоснабжения, которые промышленно освоены и нашли широкое использование в практике. В целом по республике внедрено солнечных установок с общей площадью коллекторов более 60 тыс.м².

Создан экспериментальный гидравлический стенд для исследования опытного образца микроГЭС в Кыргызско-Российском Славянском университете. Проведен цикл экспериментов по изучению особенностей работы микроГЭС. Получен патент на новое техническое решение.

Разработанные конструкции высоконапорных микро-гидроэлектростанций мощностями 1, 5, 16, 22 кВт были освоены заводами АО «Ореми» и АО «Энвод» и нашли широкое использование у сельских потребителей, расположенных в децентрализованных предгорных и горных районах¹.

В последние годы ведутся интенсивные исследования в области разработки и создания систем отопления жилых домов и помещений путем использования сезонных солнечных аккумуляторов.

Разработана обобщенная математическая модель процесса зарядки и разрядки аккумулятора с учетом изменения интенсивности солнечной радиации, температуры окружающей среды и теплотехнических параметров изоляционного материала.

Исследования в области биоконверсии органических отходов позволили разработать высокоэффективную технологию переработки животноводческих отходов для получения горючего газа метана и органических удобрений с использованием биогазовых установок (БГУ).

Результаты исследований реализованы в практических проектах. Оборудование освоено промышленностью – промышленным предприятием АО «ЖАЗ», и в настоящее время более 40 биогазовых установок (БГУ) различной мощностью от 5 м³ до 500 м³ внедрены в частных домах, крестьянских хозяйствах, животноводческих фермах и работают во всех областях республики.

Результаты проведенных фундаментальных исследований позволили обосновать и практически реализовать технические средства и технологии возобновляемых источников энергии, которые нашли и находят применение в различных отраслях экономики. Так, разработанные и созданные конструкции солнечных тепловых преобразователей, солнечных установок, солнечных систем теплоснабжения, гелиосушилки нашли применение в различных промышленных и сельскохозяйственных отраслях.

Исследования в области возобновляемых источников энергии (ВИЭ) ведутся в тесном сотрудничестве с научными организациями России, Казахстана, Узбекистана, Германии, Японии, США и других стран.

Список литературы

1. Использование возобновляемых источников энергии в практике народного хозяйства республики: Тезисы докладов республиканской научно-практической конференции. – Фрунзе: Илим, 1988. – С.180.
2. Беляков Ю.Л., Рахимов К.Р., Сулайманов М.С. Гидроэнергетические ресурсы в Киргизии и их освоение /Киргиз ИНТИ. – Фрунзе, 1985. – С.53.
3. Гидроэнергоресурсы Киргизии и их использование: Сборник научных трудов /Фрунзен. политехн. ин-т. – Фрунзе, 1984. – С.92.
4. Обозов А.О. Нетрадиционные возобновляемые источники энергии в Кыргызстане. – Бишкек, 2009. – С. 21.

¹ Обозов А.О. Нетрадиционные возобновляемые источники энергии в Кыргызстане. – Бишкек, 2009. – С. 21.

УДК 621.31(575.2)

ЭНЕРГЕТИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ – ОСНОВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТОПЛИВНО-ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ И НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Б.К.Сыдыков

канд. экон. наук, проректор Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

This article mainly suggests the problem and ways to ensure energy security.

Под энергетической безопасностью понимается состояние защищенности страны, ее граждан, общества, государства, обслуживающей их экономики от угроз надежному топливно- и энергообеспечению. Энергетическая безопасность – важнейшая составляющая национальной безопасности Кыргызской Республики.

В обычных условиях подобное состояние защищенности соответствует обеспечению в полном объеме потребностей в топливно-энергетических ресурсах требуемого качества по экономически приемлемым ценам, а при чрезвычайных ситуациях – гарантированному обеспечению минимально необходимых потребностей. Обеспечение энергетической безопасности Кыргызской Республики является необходимым условием поддержания требуемого уровня национальной и экономической безопасности на основе эффективного использования топливно-энергетического потенциала страны.

Энергетическая безопасность можно характеризовать следующими факторами, это:

- способностью топливно-энергетического комплекса обеспечивать экономически обоснованный внутренний и экспортный спрос достаточным количеством энергоносителей соответствующего качества;
- способностью потребительского сектора экономики рационально использовать энергоресурсы, предотвращая тем самым нерациональные затраты общества на свое энергообеспечение, дефицитность топливно-энергетического баланса;
- устойчивостью энергетического сектора (включая топливно-энергетический комплекс и систему энергопотребления) к внешним экономическим и политическим, техногенным и природным угрозам, а также его способностью минимизировать ущерб, вызванный проявлением этих факторов.

Отмеченные выше негативные процессы в функционировании топливно-энергетического комплекса страны являются одновременно и основными угрозами энергетической безопасности Кыргызской Республики.

Техническая безопасность объектов топливно-энергетического комплекса нарушена, ибо превышен порог предельно допустимого износа основных фондов, за которым начинается лавинообразный по времени рост аварийности оборудования. Продление срока службы агрегатов электростанций (с расчетного до сверхнормативных 50 лет) за счет частичной замены узлов и без ввода новых компенсирующих мощностей приводит к дорогостоящим ремонтным затратам и угрозе массового выхода оборудования из строя.

В 1998-2009 годы в топливно-энергетическом комплексе возникало более 30 серьезных чрезвычайных ситуаций, связанных с нарушением технической безопасности объектов. Это приводило к перерывам в энергоснабжении городов и сел страны.

Нарушение топливно-энергетического баланса в отдельных регионах становится «болезнью» системы энергоснабжения страны. Недозавоз топлива и отсутствие средств для освоения местных ресурсов (Ошская ТЭЦ), недопоставка угля, мазута на электростанции, перебои с поставками реально угрожают энергетической безопасности южного региона страны.

Имеющиеся резервы мощностей в электроэнергетике в значительной степени обусловлены сокращением спроса из-за общего падения производства в стране. Но эти мощности созданы в основном в 70-е годы. Коэффициент обновления основных фондов в топливно-энергетическом комплексе незначителен (менее 1 %) по причине отсутствия необходимых инвестиций.

Запасы топлива на складах топливно-энергетической системы вместе нормативной 1,5-месячной потребностью из-за неполного осеннего накопления нередко доходят зимой до 2-недельного объема, что при проявляющихся сбоях в текущих поставках оборачивается частым отключением потребителей.

Оперативные проблемы работы топливно-энергетического комплекса в условиях изношенности фондов и зачастую отсутствия запасов топлива усугубляются проблемами стратегического характера из-за недостаточного объема геолого-разведочных работ и падения добычи энергоносителей.

Закон Кыргызской Республики «Об энергосбережении», принятый в 1998 году, не реализуется в связи с отсутствием законодательной базы об образовании соответствующих фондов финансирования энергосбережения и отсутствием бюджетной поддержки даже «пилотных» энергосберегающих проектов.

В то же время возросли усилия соседних стран по противодействию кыргызскому энергосектору по строительству новых ГЭС. Не реализуются многие положения Энергетической Хартии о свободе транзита, о передаче технологий, о поддержке по повышению энергоэффективности, а также существует угроза выхода из общей энергосистемы (энергетическое кольцо). Все это усиливает внешние и внутренние угрозы энергетической безопасности страны.

В наиболее тяжелом положении находится система топливообеспечения и состояние производственных мощностей (Бишкекская и Ошская ТЭЦ), что приводит к реальным угрозам нарушения энергетической безопасности.

В целях адекватной реакции государства на возникающие угрозы необходимо официальное утверждение критериев энергетической безопасности и их пороговых значений, осуществление соответствующих механизмов воздействия в соответствии с общими принципами обеспечения энергетической безопасности.

К их числу относятся следующие принципы:

- заменимости исчерпаемого ресурса (темпы потребления исчерпаемых ресурсов топлива не должны превышать темпов освоения замещающих их источников энергии);
- диверсификации видов топлива и энергии (экономика не должна чрезмерно зависеть от какого-либо одного энергоносителя, недопустима моноструктура топливно-энергетического баланса);
- экологической приемлемости (развитие энергетики не должно сопровождаться увеличением ее негативного воздействия на окружающую среду);
- максимально возможного использования во всех технологических процессах и проектах отечественного оборудования (это позволит предприятиям топливно-энергетического комплекса стать одним из основных заказчиков для отраслей промышленности);

– государственной поддержки инвестиционным проектам в энергетическом секторе, привлекающим в страну инвестиции и создающим новые рабочие места.

Комплекс конкретных мер по защите от угроз, направленных на обеспечение энергетической безопасности страны, включает 2 группы:

Первая группа – должны быть направлены на снижение возможностей возникновения и реализации угроз, а также снижающие восприимчивость систем топливо- и энергоснабжения к таким угрозам.

Вторая группа – ликвидационные меры, обеспечивающие ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и восстановление условий топливо- и энергоснабжения потребителей.

Из первой группы мер следует выделить следующие:

а) меры макроэкономического характера, направленные на:

- решение проблемы самофинансирования жизнеобеспечивающих отраслей и предприятий топливо-энергетического комплекса путем соответствующего государственного регулирования цен на продукцию естественных монополистов, а также путем обеспечения в полной мере платежей за поставленные энергоносители;
- стимулирование инвестиционной активности;
- снижение высокой аварийности в энергетике, обусловленной старением основных фондов, отсутствием побудительных стимулов и низкой производственной дисциплиной персонала, недостатками управления, исключение возможности возникновения чрезвычайных ситуаций в топливо-энергетическом комплексе;
- усиление антимонопольного регулирования и создание условий для развития независимых энергопроизводителей;
- повышение эффективности налоговой системы, а также тарифной политики с обеспечением баланса интересов потребителей и поставщиков энергоносителей при целевом решении задач энергетической безопасности страны;

б) меры по повышению надежности элементов систем энергетики и систем энергоснабжения, включающие в себя:

- организацию систематического контроля состояния энергетического комплекса;
- осуществление активной политики обновления с вводом более надежного, безотказного, безопасного оборудования;

в) меры по снижению возможностей возникновения внешних угроз, связанные с:

- обеспечением бесперебойности и эффективности функционирования транспортных магистралей;
- поддержкой доступности экспорта для внешних рынков;

г) меры по снижению восприимчивости систем топливо- и энергоснабжения к угрозам, включающие в себя:

- проведение активной энергосберегающей политики;

д) меры по созданию опорной системы топливо- и энергоснабжения на период экстремальных ситуаций, включающие в себя:

- создание специализированных хранилищ топлива и резервных источников энергии;
- рассредоточение энергетических объектов по территории;
- расширение возможностей по взаимозаменяемости отдельных видов топлива у потребителей;
- формирование запасов средств для аварийно-восстановительных работ;

е) меры по обеспечению промышленной безопасности, включающие в себя:

- совершенствование законодательства Кыргызской Республики и нормативной базы в области промышленной безопасности;
- разработку и реализацию на опасных производственных объектах комплекса первоочередных мер по повышению промышленной безопасности;
- формирование в организациях, эксплуатирующих опасные производственные объекты, эффективно действующих систем управления промышленной безопасности;
- развитие системы обязательной сертификации и процедур выдачи разрешений на изготовление технических устройств и их применение на опасных производственных объектах, расширение сети сертификационных и испытательных организаций, их оснащение современным испытательным оборудованием;
- совершенствование менеджмента, системы подготовки и аттестации руководителей и работников организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты топливно-энергетического комплекса, по вопросам промышленной безопасности;
- внедрение на опасных производственных объектах современных систем диагностики, методов неразрушающего контроля основного технологического оборудования, технических устройств и материалов с определением остаточного ресурса их эксплуатации;
- общественный контроль соблюдения прав и законных интересов работников в области промышленной безопасности;
- пропаганда социально-экономического значения промышленной безопасности, совершенствование методов информирования общественности о состоянии промышленной безопасности опасных производственных объектов топливно-энергетического комплекса.

Из второй группы мер следует выделить, прежде всего, меры по:

- созданию на государственных и социально значимых объектах (больницах, школах, военных объектах, объектах органов правопорядка и др.) резервных автономных систем энергоснабжения;
- готовности к развертыванию деятельности заранее созданных аварийно-восстановительных служб;
- оперативному перераспределению энергоресурсов;
- ограничению и отключению потребителей исходя из социальных приоритетов и необходимости сохранения в особых условиях хотя бы на минимальном уровне систем жизнеобеспечения населения и экономики региона;
- восстановлению складских запасов топливных ресурсов и других материальных ценностей, опустошенных за период чрезвычайных ситуаций.

Для формирования правовых основ поведения государства в сфере энергетической безопасности необходимы разработка и принятие соответствующего законодательного акта. В этом законодательном акте должны быть закреплены номенклатура показателей энергетической безопасности страны, система организации мониторинга, ответственность Правительства Кыргызской Республики за обеспечение ее энергетической безопасности. Исходя из указанного законодательства, Правительством Кыргызской Республики должны быть определены органы исполнительной власти, ответственные за формирование нормативов энергетической безопасности, их мониторинг и реализацию, а также определен регламент деятельности в данной сфере.

Важным условием обеспечения энергетической безопасности должно стать также принятие специальной Доктрины энергетической безопасности.

Список литературы

1. Кыргызстан в цифрах: Ежегодный статистический справочник /Нацстаткома Кыргызской Республики. – Бишкек, 1995, 2000, 2005, 2009.
2. Энергетика России – стратегия развития. – М., 2003.

УДК 32:34(575.2)

ПРЕДПОСЫЛКИ И ФАКТОРЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

А.Б. Элебаева

докт. филос. наук, профессор, зав. кафедрой
социально-гуманитарных наук Академии управления при Президенте
Кыргызской Республики

In this article prerequisites and factors of political modernization in the Kyrgyz Republic.

Для перехода к демократии, преобразования традиционных обществ в современные необходимы экономические, социокультурные, идеологические, внешнеполитические предпосылки.

Проблема выбора моделей модернизации и демократизации общества по-разному решается либералами и консерваторами. Сторонники либеральной модели считают необходимым углубить рыночные реформы, прежде всего в сфере кредитно-финансовой политики и ускоренной приватизации. Создание благоприятных условий для частнопредпринимательской деятельности, осуществление массовой приватизации, по их мнению, будет стимулировать хозяйственную самоорганизацию населения снизу. Тем самым будет формироваться необходимая среда для глубокого реформирования всей социально-экономической и политической системы.

Другая модель реформирования общества, предлагаемая в основном представителями социалистической мысли, сводится к проведению «подлинно народной» приватизации, создающей миллионы свободных собственников. Попытки осуществить предлагаемое, как показал опыт, наталкиваются на открытое сопротивление административно-коммерческих корпоративных группировок.

Третий вариант, предлагаемый консервативно настроенными теоретиками, сводится к тому, что государство должно контролировать ключевые сферы экономики и обеспечивать сохранение высокотехнологичных отраслей, без которых невозможно проведение глубокой модернизации общества.

Некоторые посткоммунистические страны пытаются синтезировать полярные, порой взаимоисключающие проекты, идеи: от поиска «самобытного пути» до ориентации на североамериканские и европейские модели развития. Однако для ряда стран запаздывающей модернизации неолиберальный проект оказался нежизнеспособным.

Опросы общественного мнения показали, что либеральная модель, основанная на идеях индивидуализма, умаления социальной роли государства, не пользуется поддержкой

большинства населения центральноазиатских стран. Социал-демократический вариант реформ пока тоже маловероятен, так как в Центральной Азии нет социально-экономических условий, аналогичных тем, что были в Западной Европе; здесь нет ни соответствующих исторических традиций, ни стабильной социальной базы¹.

Следует отметить, что Кыргызстан, как и другие постсоветские государства, не представляет собой в строгом смысле традиционное общество, ибо по ряду показателей бывший Советский Союз был вполне конкурентоспособен с современными развитыми странами, особенно по уровню образования и науки, искусства, литературы. Однако механизмы развития советского общества были заложены на традиционалистских по содержанию и социалистических (коллективистских) по форме ценностях.

Однако для успешной модернизации в постсоветских государствах не хватает культурно-цивилизационных предпосылок. Проводимые экономические реформы принципиально выходят за рамки менталитета основной массы населения и разрушают привычную для многих людей картину мира, культурно-самобытные ценности различных социальных групп. Усиливающееся противоречие между ценностями культуры, реально функционирующими в обществе, и социальными отношениями, формирующимися на принципиально иной рыночной основе, порождает дискомфортность существования широких слоев общества, вызывает негативное отношение к реформам. Поэтому успех модернизации во многом зависит от преодоления социокультурных противоречий.

Модернизацию постсоветских государств не следует понимать только как «вестернизацию», т.е. копирование западного образца общественного развития. В первые годы независимости ориентация на западную модель рассматривалась реформаторами в качестве обязательного условия социально-экономического и политического развития новых независимых государств. Главным средством успешного реформирования считалась экономическая помощь западных государств, а основным модернизирующим фактором – капитал, с помощью которого предполагалось преобразовать политические институты, изменить социокультурные ценности.

Однако опыт развития ряда афро-азиатских, латиноамериканских и других развивающихся стран показал, что копирование стандартов, ценностей западной цивилизации не способствовало повышению эффективности государственного управления и уровня жизни населения привело к нарастанию ряда негативных проблем в обществе – коррупции, снижению жизненного уровня населения, падению властных структур и т.д.².

Более того, опыт модернизации ряда государств Юго-Восточной Азии свидетельствует о том, что она возможна и без усиления индивидуализации общества на основе традиционной модели культуры, что на базе национально-специфического сознания может успешно сформироваться самобытная форма организации хозяйства и менеджмента в синтезе с традиционными отношениями – соответствующими им институтами. Национальные традиции снижают угрозу обострения социальных противоречий и позволяют обеспечить мирный переход к цивилизованному обществу.

В целом ряде стран процессы модернизации образовывали своего рода дуальную систему, обеспечивающую баланс очагов современного производства и традиционной культуры. К явлениям этого ряда можно отнести концепции «буддистского пути», «исламского социализма», «исламской экономики», которые ориентировались на самобытный путь вхождения в мировое сообщество, национальный социализм и

¹ См: Чотаева Ч.Дж. Модели перехода к демократии // Политическая трансформация и опыт Кыргызстана в мировом контексте. – С. 37-38.

² См: Выбор Центральной Азии в цивилизационном пространстве. – Б., 1996. – С. 85.

религиозную (исламскую или буддистскую) экономику, провозглашают некий «срединный путь», идеалы материального благосостояния, социальной справедливости (понимаемой в религиозном смысле).

Концепция «срединного пути» развития популярна и в ряде постсоветских исследований. Так, Н.Н. Зарубина полагает, что главная проблема российской модернизации – поиск собственных форм соединения культурного наследия с идеей общественного развития, что «успешное осуществление реформ в России требует в первую очередь становления профессионального долга, самореализации личности в профессии и в обществе»¹.

Основой политической модернизации является определенный уровень экономического развития страны. С.Хантингтон считает, что достигнутый порог экономического развития позволяет выявить страны, где переход к демократии наиболее вероятен: по мере экономического развития они могут попасть в «транзитную зону» (или зону выбора), где все труднее поддерживать традиционные формы правления. Эту гипотезу подтверждает опыт Испании, Греции и Португалии, которые в 1981 г. попали в «транзитную зону» – начали переход к демократии.

Экономическое развитие может изменить культуру страны таким образом, чтобы она благоприятствовала демократии. Прогресс экономики должен оказать воздействие на мусульманские, буддийские, православные и конфуцианские общества. По мнению С.Хантингтона, важнейшей задачей «новых демократий» является проведение экономических реформ, снижение роли государства в экономике и стимулировании рыночных отношений. Экономическая реформа намного сложнее и обременительнее, чем политическая демократизация. Она часто сопровождается жестокими тяготами для широких слоев населения. Новые и старые демократии вынуждены двигаться по этому пути методом проб и ошибок. Некоторые уроки можно извлечь из совсем недавнего опыта стран СНГ².

В Кыргызстане не было социально-экономических условий, аналогичных тем, что были в Западной Европе (рыночная экономика, стабильная социальная база, высокий уровень благосостояния и урбанизации и др.). От индустриальных стран Кыргызстан отличался по таким признакам, как научно-технический уровень производства, соотношение городского и сельского населения, темпы прироста населения.

В то же время следует выделить ряд предпосылок, благоприятствующих процессу демократизации.

Кыргызская Республика была в достаточной степени индустриализированной республикой. В народном хозяйстве сложились и развивались два комплекса: отрасли аграрно-промышленного комплекса хотя и с преимущественно сырьевой ориентацией, и машиностроительные производства, а также горнометаллургические комбинаты. Промышленность была сосредоточена только в крупных промышленных центрах, преимущественно в северных районах, а юг считался аграрным. Экономика Кыргызстана была основана на внутрисоюзном разделении труда. Она поддерживалась крупными субвенциями, которые составляли в 1989-1991 гг. 10-13 % ВВП.

В Кыргызстане за короткий срок в экономике произошли серьезные трансформационные процессы: полностью демонтированы механизмы командной экономики, формируются рыночные механизмы, укрепляется институт частной собственности. Введена частная

¹ См: Зарубина Н.Н. Самобытный вариант модернизации // Социс. - 1995. - №3. - С.50.

² См: Хантингтон С. Будущее демократического прогресса: от экспансии и консолидации / МЭ и МО. - 1995. - № 10.

собственность на землю и создается основа функционирования рынка земли. Формируется класс свободных предпринимателей в сельской местности, где проживает 65 % населения. Происходит становление предпринимательского класса из людей, занятых в сфере не только крупного, но и среднего и мелкого бизнеса.

Подчеркивая глобальный характер достигнутых перемен, нельзя не видеть, что за рыночные реформы страна заплатила очень высокую социальную цену. Резко снизился средний уровень доходов населения, увеличилось неравенство в их распределении, появился целый слой новых бедных, по сути маргинализированных групп: бывших работников науки, образования, здравоохранения, культуры, инженерно-технических кадров, высококвалифицированных рабочих. С распадом колхозно-совхозной системы появилось большое число незанятых в производстве людей, которые перемещаются в города, пополняя ряды люмпенов. Разрушительные в социальном плане последствия безработицы, обрекая тысячи людей на бедность и нищету, ведут к росту преступности, наркомании, возникновению деструктивных религиозных и экстремистских групп.

Все это можно объяснить факторами как объективного, так и субъективного порядка. После суверенизации последовали распад деловых связей с бывшими советскими республиками, спад экономики, рост безработицы, всеобщий дефицит товаров и ресурсов, инфляция, рост дороговизны. Реформы не всегда были удачными и результативными. Не оправдались надежды на быстрое создание прочной социальной базы демократии в лице «среднего класса» «путем превращения массы кыргызстанцев» «в собственников с помощью» «купонной приватизации». Беспорядочная приватизация, начатая уже с первых лет суверенизации, привела к негласному приобретению государственных предприятий бывшими коммунистическими боссами, «красными директорами». В известной мере все это было неизбежным следствием того, что, начиная реформы, демократические лидеры не имели ни модели, ни какой-либо направляющей концепции политических и социально-экономических реформ.

Степень готовности республики к переходу к рыночным отношениям и демократии оказалась недостаточной. Переход на новую модель развития осуществлялся в Кыргызстане в условиях глубокого экономического кризиса, тотального дефицита, роста цен. Снижение жизненного уровня основной массы населения, увеличение численности маргинального слоя, безработных и полубезработных – эти и другие факторы усиливали нестабильность ситуации.

Большое внимание западные политологи уделяют движущим силам, способным возглавить переход к демократии. С. Хантингтон считает, что демократические режимы редко возникают на основе народных движений, а являются результатом деятельности элит. Инициативу на перемены в обществе берут на себя правящие элиты существующего режима, но и в этом случае переход осуществляется на основе соглашения элит, участвующих в авторитарном управлении. Таким образом, процесс перехода рассматривается как реформа «сверху»; второстепенная роль отводится массовым народным движениям, хотя и признается необходимость давления «снизу», со стороны масс.

Ф. Шмиттер сформулировал положение о роли в процессе демократизации «социальной и политической мобилизации», которая выражается в политической активности граждан.

При анализе предпосылок, способствующих переходу к демократии, западные политологи уделяют большое внимание внешнеполитическому фактору. Р. Даль отмечает, что США могут облегчить трансформацию стран с авторитарными режимами в демократические, поддерживая правительства этих стран деньгами, оружием и другими средствами и оказывая на них давление в сторону перемен. С. Хантингтон подчеркивает, что помощь извне необходима для успеха реформирования и зарубежные агентства могут

оказывать дисциплинирующее воздействие на правительства, оговаривая предоставление помощи соблюдением режима жесткой экономии, либерализацией цен и обузданием инфляции. По его мнению, США и Европейский союз располагают всем необходимым, чтобы поддерживать консолидацию демократии там, где они помогали ей утвердиться: в Латинской Америке, Восточной Европе и на периферии Восточной Азии¹.

Немаловажная роль в теориях перехода к демократии отводится такой предпосылке, как «социальный и культурный плюрализм». Наличие в государстве определенных социальных, профессиональных групп создает основу для ограничения его власти. Для реформирования и контроля над ним со стороны общества особое значение принадлежит формированию и развитию «среднего класса», а также слоя предпринимателей (бизнес-слоя).

Культурно-исторические факторы, в том числе и религия, во многом определяют форму и содержание возможных вариантов перехода, сдерживают или стимулируют процессы модернизации, так как они складываются в течение веков и изменяются крайне медленно.

Выделим ряд культурно-исторических факторов, которые предопределяют своеобразие форм и моделей перехода к демократии в Кыргызстане, как и в других государствах Центральной Азии.

Экономические реформы и политические преобразования в значительной степени деформировали патриархальный уклад, но он продолжает существовать и является основой сохранения самобытности духовной национальной культуры, пробуждения национального самосознания. Сложившийся коллективистский, «общинный» стереотип поведения человека не разрушен. Человек продолжает ощущать себя частью коллектива, коллективного объединения.

Пробуждению национального самосознания способствует и религия. Одним из факторов, регулирующих внутреннюю жизнь центральноазиатских государств, а в известной мере и внешние ориентации, остается ислам. Значение мусульманской традиции, равно как и роль ислама в политической жизни государств региона, все больше возрастает. Пробуждается интерес к мусульманской культуре, расширяются контакты, а мусульманским миром ведется массовое строительство мечетей. Есть вполне конкретные причины усиления исламского фактора, определяемые состоянием общества, целями и задачами тех или иных политических сил.

Обращение к религии связано с культурными традициями. Считается, что ислам способствует сплочению нации. Верующие зачастую смешивают религиозную принадлежность с национальной и соблюдение религиозных традиций рассматривают как неотъемлемую часть своей национальной принадлежности. В то же время необходимо учитывать, что в Кыргызстане сохранился культурно-цивилизационный фундамент арабо-мусульманской региональной цивилизации. Ислам (бытовой ислам) в республике и в годы советской власти сохранял роль регулятора общественных отношений, оказывал влияние на общественное сознание. Поэтому исламское возрождение, начавшееся в 80-90-е годы, является своего рода восстановлением полноценности ислама².

Реализации идеи возрождения «духовных исламских ценностей» способствуют географические и демографические факторы. Примерно 43 млн человек из общего

¹ См: Пухова М.Ф. Теории политического развития и модернизация // Политическая трансформация и опыт Кыргызстана в мировом контексте. – Б., 2002. – С. 13-15.

² См: подробнее Чотаева Ч.Дж. Этнокультурные факторы в истории национально-государственного строительства Кыргызстана. – Б., 2005.

населения в 50 млн человек в новых независимых государствах Центральной Азии являются мусульманами. Причем кыргызы, считающие себя мусульманами, составляют 64,4 % (50 лет назад таких было 40 %). Процессы «вестернизации» («русификации») затронули в основном промышленные центры, столицы государств Центральной Азии, оставив вне их сельские регионы.

В Кыргызстане, как и во всей Центральной Азии, по-прежнему сильно традиционное, исторически сложившееся распределение политических и социальных ролей между родами, кланами, племенами, жузами, региональными группировками. Причем на всех – средних и высших – ступенях административной иерархии находятся выходцы из традиционных, связанных с отправлением религиозного культа, семей и кланов. Кыргызстан, как и другие страны региона – члены влиятельнейшей организации Исламской конференции, пытаются получать финансовую помощь от Исламского банка развития. Примечательно и то, что все президенты центральноазиатских государств совершили обязательный для мусульманина хадж в священные города Мекку и Медину.

На современном этапе модернизации возможны два варианта развития культурно-этнических процессов: 1) органический синтез мусульманской и европейской культур, что будет способствовать достижению стабильности социально-политической системы в полиэтнических обществах, обеспечению взаимной безопасности, необходимой для перехода к демократии; 2) одна из религий и культур будет подавлена другой, как это произошло в латиноамериканских странах, где аборигенная культура была задавлена европейской, в государствах Центральной Азии возможен противоположный вариант¹.

Причем процесс национального возрождения и консолидации не является однонаправленным. Поэтому в Кыргызстане модернизация общества сопровождается также развитием трайбализма. Активное возрождение такой традиционной общественной самоорганизации кыргызов, как трайбализм, исследователи объясняют тем, что именно в трайбализме концентрируются наиболее устойчивые моменты, которые в течение многих веков помогали сохранить самобытность и самостоятельность кыргызов как этноса². Однако в общественном сознании продолжает существовать оставшееся от социализма европоцентристское понимание самоидентификации национальной элиты³. Естественным ориентиром для общественного развития Кыргызстана с прошлого века была Европа, западная цивилизация, тяготение к которой стимулировалось метрополией в лице России. В дальнейшем в советский период развития европоцентристская ориентация через изучение русского языка и русской культуры была продолжена. Воспитанные в русле европейской цивилизации поколения политической и культурной элиты национальных окраин советской империи в большинстве своем становились представителями и проводниками двух цивилизаций, двух социальных структур – собственной культурно-цивилизационной основы и заимствованной, оказавшей на них огромное влияние.

Итак, в процессе реформирования целесообразно использовать все ценное и полезное из богатого опыта других стран. Однако положительного эффекта можно достичь, если не слепо копировать какую-либо модель, а лишь на основе учета специфических условий, национальных особенностей той или иной страны, региона, в том числе и традиционных религиозных убеждений. Однако при этом важно продумать вопрос о сочетании рационализма и традиционализма. Здесь необходимо помнить, что сущность проводимых реформ в постсоветских государствах Центральной Азии – переход не к капитализму, а к

¹ См: Малашенко А. Ислам и политика в государствах Центральной Азии // Центральная Азия и Кавказ. – 1999. – № 4 (5). – С. 62.

² См: Джунушалиев Д., Плоских В. Трайбализм и проблемы развития Кыргызстана // Центральная Азия и Кавказ. – 2000. – № 3 (9). – С. 150-151.

³ См подробнее: Джусубеков А.К. Этническая идентичность номадов. – Б., 2009. – С. 210-212.

новой, более эффективной модели, сочетающей в себе достижения мировой цивилизации. При выработке моделей нужно исходить из исторической специфики стран Центральной Азии, определить место региона как уникальной цивилизации с ее особенностями.

Одним из первейших условий развития постсоветских государств после достижения ими независимости является выбор собственной парадигмы развития, оформление своей формы государственного и политико-экономического устройства.

Список литературы

1. Зарубина Н.Н. Самобытный вариант модернизации // Социс. – 1995.
2. Выбор Центральной Азии в цивилизационном пространстве. – Б., 1996.
3. Малашенко А. Ислам и политика в государствах Центральной Азии // Центральная Азия и Кавказ. – 1999. – № 4 (5).
4. Хантингтон С. Будущее демократического прогресса: от экспансии и консолидации // МЭ и МО. – 1995. – № 10.
5. Пухова М.Ф. Теории политического развития и модернизация // Политическая трансформация и опыт Кыргызстана в мировом контексте. – Б., 2002.
6. Чотаева Ч.Дж. Модели перехода к демократии // Политическая трансформация и опыт Кыргызстана в мировом контексте. – Б., 2002.
7. Чотаева Ч.Дж. Этнокультурные факторы в истории национально-государственного строительства Кыргызстана. – Б., 2005.

УДК 008(575.2)

СЕГМЕНТИРОВАННОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ КЫРГЫЗСКОГО НАРОДА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Б.М. Торогельдиева

канд. ист. наук, доцент кафедры социально-гуманитарных наук Академии
управления при Президенте Кыргызской Республики

In given article it is reflected a current fragmentation of political culture of Kyrgyz people that is characteristic for transition period.

В результате воздействия различных факторов, как исторических, так и современных, политическая культура современного Кыргызстана характеризуется разнообразием и сегментированностью, в ней представлено множество субкультур. Трансформационные процессы, происходящие в республике, переходящее состояние самого общества обуславливают и переходный характер его политической культуры.

В каждой конкретной ситуации наблюдения политическая культура представляет собой своеобразный синтез моментов формирования, функционирования и развития. Поэтому принципиально важно рассматривать политическую культуру не как «изначально заданное», сохраняющее при любых обстоятельствах состояние, а как конкретный, характерный для определенного исторического периода результат. В данной статье будут рассмотрены многообразие и сегментированность политической культуры кыргызского народа на современном этапе, которые порождают противоречия в ее трансформации.

Политическая культура как ценностно-нормативная система и совокупность ориентаций на политическое действие выступает каналом взаимодействия различных социальных групп и власти. В свою очередь, сама власть выступает важнейшим фактором и главным политическим актором формирования политической культуры страны.

Процесс политической трансформации всей системы государственной власти в суверенном Кыргызстане произошел в очень короткий период, когда были созданы абсолютно новые политические институты, такие как институты президента, парламента, многопартийности.

В первую очередь, демонтаж тоталитарной политической системы в Кыргызстане начался с введением института президентства (24 октября 1990 г.), однако он основывался на базе советской системы управления. Появление института президента страны и ликвидация монополии Коммунистической партии не привело к каким-либо существенным изменениям в политической системе страны. Шел процесс поиска политической самоидентификации народа и путей, стратегий развития государства. Молодое кыргызское государство, которое получило независимость извне, продолжило политику Советского Союза, не меняя основ Конституции советского периода. До середины 90-х годов основная часть кыргызского народа воспринимала изменение названия страны, введение элементов рыночных отношений как очередное мероприятие советских руководителей.

Вследствие подданных и иждивенческих тенденций в политической культуре кыргызского народа длительное время в функциях и структуре государственных органов суверенного Кыргызстана сохранялись и сохраняются элементы управления и подчинения прежней системы. Несмотря на демократичный характер избрания, президент, как и прежние лидеры государства, имел решающие, во многом монопольные по сфере влияния властные полномочия.

Одним из важных политических акторов в политическом поле в суверенной республике стали выступать формирующиеся политические партии. Первые политические партии в республике начали создаваться весной и летом 1989-1990 гг. с созданием массовой оппозиционной организации Демократическое движение «Кыргызстан» (ДДК). В 1991-1992 гг. из ДДК выделились и стали самостоятельными партиями «Эркин Кыргызстан» (ЭрК), «Ата-Мекен», «Асаба».

В 90-е гг. XX века многие партии вообще формировались не под политические цели, а под отдельных, зачастую довольно амбициозных политиков. При этом многие новые политики, увлеченные политическим романтизмом, в создании партии видели не средство достижения определенных политических целей, а скорее самоцель¹. Одной из особенностей партийного строительства в республике были борьба внутри партий за лидерство, расколы, что приводило к раздроблению и возникновению новых мелких партий.

Новый этап в развитии многопартийной системы в Кыргызстане начинается с 1999 г. с принятием Закона Кыргызской Республики «О политических партиях»² и Закона «Кодекс о выборах партий в Кыргызской Республике»², где впервые в истории Кыргызстана политические партии получали возможность выдвигать свои кандидатуры в Жогорку Кенеш. К февралю 2000 г. в республике существовало 28 политических партий. В 2007 году Министерством юстиции Кыргызской Республики было зарегистрировано уже 105 партий, процесс создания партий в республике продолжается.

¹ Чиналиев У. Политические партии Кыргызстана. – М., 1999. – С. 67.

² Закон Кыргызской Республики «О политических партиях»// Эркин Кыргызстан, 25 июня 1999.

По программным и идеологическим задачам партии разнообразны: консерваторы, радикалы, центристы, либералы. К консервативным партиям можно отнести партию коммунистов Кыргызстана; к центристским – Народную партию Кыргызстана, социал-демократическую партию (СДПК), Аграрную партию, Партию Демократического движения Кыргызстана (ПДДК), партии «Бей-бечаралар» и «Манас Эл»; к радикальным – партии националистического толка – «Эркин Кыргызстан», «Асаба», а также некоторые партии, близкие к позициям центристов¹. К либеральным – можно отнести Социалистическую партию «Ата-Мекен», которая в своей предвыборной платформе на парламентских выборах (2007 г.) провозгласила обеспечение самых широких прав и свобод человека².

Программы партий «Асаба», «Рух-Ордо» отражают ориентации на признание особого статуса кыргызов, специфическое понимание демократии, ограничение только представителями кыргызского народа, а не всеми гражданами государства. Очевидно, что эти ориентации не вписываются в русло современных общественно-политических процессов. Партия «Ак-Шумкар» отражает интересы бизнес-элиты и т.д. Создавались также проправительственные партии: в 1994 г. – «Единство Кыргызстана», в 2005 г. – «Алга Кыргызстан» и в 2007 г. – «Ак-жол».

В отличие от западных стран политические партии в Кыргызстане только начинают осознавать свои задачи и цели, т.е. ищут свою политическую самоидентификацию. Слабость и неразвитость партийного поля в Кыргызстане выражается в их неспособности идейно мобилизовать граждан. Большое количество партий и общественных объединений в Кыргызстане охватывает совершенно незначительную часть граждан. Многие партии существуют только в столице и не имеют первичных ячеек даже в областных центрах, не говоря уже о сельской местности. Велика доля региональных партий и общественных объединений – организаций, чья деятельность не выходит за рамки определенной области или даже крупного города. Из-за сегментированности политической культуры кыргызский народ до сих пор не смог создать политическую партию, которая бы выражала интересы большинства. Многие партии не имеют четкой стратегии и тактики действий в сложной кризисной ситуации. Сегодня в Кыргызстане необходимо создавать эффективную многопартийную политическую систему как основу цивилизованного демократического развития страны.

С обретением независимости в Кыргызстане также началось деление страны на регионы, а кыргызского народа – на племена и роды, которые в советский период были почти забыты, в результате чего начался процесс вытеснения из региональных и местных структур власти представителей других регионов, формирования политических партий по региональным признакам, т.е. родоплеменная самоидентификация кыргызов стала присутствовать в их политической культуре.

В электоральном поведении кыргызов стала превалировать родовая самоидентификация. Хорошей иллюстрацией этого механизма, по мнению автора, стали первые альтернативные выборы на всех уровнях, которые проходили в суверенном Кыргызстане.

Исходя из этого, можно выделить следующих политических акторов в Кыргызстане. Это носители традиционалистических субкультур, придерживающиеся родовых и клановых политических ориентаций. К числу таких субкультур в республике можно отнести:

¹ Артыкбаев А. Политическая система Кыргызской Республики: опыт демократии. – Б., 2009. – С.219.

² Партия «Ата-Мекен» – свежий ветер перемен. – Бишкек, 2007. – 17 с.

- семейные кланы, чьи представители занимают формальные руководящие посты в государстве или других политических институтах;
- региональные элиты, участвующие во всех властных отношениях.

Присутствие традиционализма в политической культуре в Кыргызстане неизбежно приводит к маргинализации всей политической сферы. Именно поэтому политическое оппонирование в последние годы чаще всего принимало характер агрессивного противостояния, для которого было и остается характерным неприятие позиции другой стороны.

Третья большая группа, которая относится к политическим акторам, – это оппозиция как один из влиятельных компонентов властных отношений в Кыргызстане. Своеобразно складываются отношения власти и оппозиции в Кыргызстане, где борьба за власть идет сразу в трех направлениях: политическом, клановом и религиозном. В политическом направлении идет позиционирование главным образом между властью и поддерживающими ее общественными и политическими структурами и политической оппозицией, куда входят отдельные партии, неправительственные организации, общественные объединения, группы давления и группы интересов, которые объединяются между собой в различные коалиции и движения. Аналогичную тактику проводят и провластные организации и структуры.

Потенциал оппозиции должен служить на благо страны и ее народа. Сейчас оппозиция Кыргызстана плохо встроена в политическую систему страны. Конечно, пока коренным образом не изменится политическое и морально-психологическое отношение к оппозиции и ее современной роли в обществе, в Кыргызстане не будет развиваться «здоровая» оппозиция, как в развитых демократических странах. Ведь в этих странах оппозиция выступает двигателем и катализатором развития. Критикуя и поправляя правящую власть, она способствует продвижению многих прогрессивных идей.

В современном Кыргызстане можно наблюдать и качественное изменение оппозиции в последние годы. Это показали дискуссии по Конституционной реформе, попытка выработать единые, унифицированные «правила игры» для основных политических акторов. Их разработка и неукоснительное выполнение позволили бы уйти от негативной практики силового решения конфликтов и придать политическому оппонированию подлинно конструктивный характер.

В политическом пространстве Кыргызстана определенную роль стали играть группы и отдельные лица – обладатели крупных капиталов или контролирующие финансовые или другие ресурсы. Здесь можно выделить несколько политических акторов. Первая – это бизнес-элита, сформировавшая свои состояния в период суверенного Кыргызстана или за ее рубежами, и заинтересованная теперь в сохранении своего капитала, собственности или инвестициях в страну. Следующая группа – непосредственно входящие в государственные институты высокопоставленные государственные чиновники, близкие к распределению финансовых и других ресурсов. Третья группа – семейные бизнес-команды, люди, близкие к родственникам высокопоставленных чиновников и политических деятелей, составляющие менеджмент их бизнеса или его поддержку.

Следующим политическим актором, на наш взгляд, выступают формирующиеся идеологические элитные группы, являющиеся носителями наиболее массовых идей и представлений. В связи с начавшимся процессом политической самоидентификации кыргызского народа активность таких групп существенно возросла. Однако в политическом пространстве она проявляется еще недостаточно. В основном это группы, выдвигающие идеи кыргызской самобытности и собственного пути развития. Идеи кыргызского национализма, несмотря на их растущую привлекательность, особенно в

молодежной среде, пока не имеют четкого политического оформления. Несколько политических партий, взявшие их за основу, являются достаточно слабыми и не имеют эффективных и привлекательных программ. Идеи национализма больше живут и оказывают политическое воздействие через другие общественные институты – местные сообщества, неправительственные организации, печатные издания. Отчасти влияние национальных идей проявляется в этнической политике государства.

Относительно новым участником политики являются профессиональные корпорации, связанные с обслуживанием политики. Среди них наиболее активными являются средства массовой информации. Большинство из них финансируются определенными политическими силами и позиционируются как защищающие их интересы.

В последнее время сформировалось экспертное сообщество, активно влияющее на политические процессы. При этом некоторые структуры, позиционируясь как экспертные институты, на самом деле являются активными политическими инструментами тех или иных политических сил, принимают активное участие в политических кампаниях и продвижении тех или иных политических идей.

В ходе трансформации кыргызского общества в суверенном Кыргызстане возник абсолютно новый политический актор в лице сильного женского общественного движения. Можно сказать, в Кыргызстане появилась новая женская политическая субкультура.

В Кыргызстане возник уникальный опыт вовлечения женщин в общественную жизнь страны через участие в деятельности гражданского сектора, т.е. вовлечения женщин в деятельность общественных объединений и организаций. В ходе демократических преобразований в республике к 1999 году оформилось около 150 неправительственных женских организаций (НПО), которые представляют значительную часть гражданского сектора республики. Почти 80 % всех НПО республики возглавили женщины. Осознание в кыргызском обществе о необходимости участия женщин в политике подтверждается тем, что в 2007 году в республике введены гендерные квоты в избирательных списках партий. Согласно новому Кодексу о выборах, предусмотрены специальные меры для женщин в виде 30%-ной квоты в партийных списках. В результате декабрьских 2007 года парламентских выборов Кыргызстан занимает лидирующую позицию по увеличению числа женщин в парламенте. В Жогорку Кенеш избрано 24 женщины (27 %), достигнув рекордной отметки. Таким образом, сегодня в Кыргызстане женское общественное политическое движение как политический актор имеет возможность влиять на политические процессы.

Еще одним новым политическим актором в политическом пространстве являются молодежные организации (движения «Кел Кел», «Бирге», Союз студентов, Альянс либеральной молодежи, Движение «Я не верю...») и другие объединения разной политической направленности. Это движение только формируется и имеет различные уровни требования и политического участия.

Новым политическим актором в Кыргызстане, усиливающим свою влияние на политическую ситуацию, в последние годы в республике являются общественные организации кыргызских мигрантов. Политической мотивацией их участия в политической жизни Кыргызстана является стремление в сохранении его как государства. Так, в 2003 г. создана Ассоциация кыргызских диаспор России и Казахстана «Замандаш», куда вошли такие крупные национально-культурные объединения, как «Манас Ата» из Самарской области, «Ала-Тоо» из Москвы, «Мекен» из Челябинской области, «Манас» из Республики Саха (Якутия), Фонд «Киргизия-Урал», «Киргизия-Север» из г. Сургут, кыргызский культурный центр из Южно-Казахстанской области Республики Казахстан и другие. В 2005 году впервые при содействии «Замандаш» было

организовано участие кыргызских мигрантов в выборах Президента Кыргызской Республики. В 11 городах Российской Федерации были организованы избирательные участки, где более 34 тысяч кыргызских мигрантов приняли участие в выборах. Как видим, в Кыргызстане мигрантские объединения и организации выступают как новый политический актор, который пытается изменить традиционалистские и этнократические взгляды на будущее страны.

Необходимо отметить, что каждый из этих политических акторов отличается степенью включения и влияния на власть, особыми способами и технологиями ее использования, форматами политической деятельности и типом отношений с формальными политическими институтами. Каждая из перечисленных политических субкультур в Кыргызстане играет сегодня определенную роль в политике страны. Поэтому процесс формирования и перспективы политической культуры Кыргызстана во многом зависят от того, как государство сможет сформировать единое культурное политическое пространство для всех сегментов современного кыргызстанского общества.

Таким образом, политические акторы в политическом пространстве Кыргызстана можно, на наш взгляд, объединить в две группы. Первые новые формирующие политические акторы (партии, оппозиция, объединения предпринимателей и бизнесменов, женская и молодежная субкультуры, объединение мигрантов) и вторые – это политические акторы – носители традиционалистских субкультур, придерживающиеся родовых и клановых политических ориентаций. Если новые формирующие политические акторы опираются на легитимные методы, стремятся действовать в правовом пространстве, то политические акторы – носители традиционалистских субкультур действуют нелегитимно, опираясь на политические мифы и стереотипы. Перспективы политической культуры в Кыргызской Республике, на наш взгляд, связаны с расширением политического влияния новых политических акторов.

В конце XX и в начале XXI в. политическая культура кыргызского народа находится на стадии трансформации. В частности, происходит смена основ – базиса политической культуры. Именно этим объясняется характер современной политической культуры, которая сегментирована, внутренне противоречива, в ней присутствуют ярко выраженные политические субкультуры, отражающие противоречия между традиционализмом и модернизмом, светскими и религиозными ориентациями, элитарной и массовой культурой, расхождением между субкультурами городского и сельского населения, столичного и провинциального электората. В принципе, большинство факторов, тормозящих процессы формирования новой политической культуры в суверенном Кыргызстане, так или иначе связаны с характером функционирования политических институтов. Ведь в условиях транзита по объективным причинам именно политические институты и, в первую очередь, государство являются ведущим звеном в механизме формирования политической культуры.

Политика властей должна обеспечивать мирное сосуществование даже противоположных идеологий и стилей гражданского поведения, способствуя образованию политических ориентаций, объединяющих, а не противопоставляющих позиции социалистов и либералов, консерваторов и демократов, но при этом радикально ограничивающих идейное влияние политических экстремистов. Только на такой основе в обществе могут сложиться массовые идеалы гражданского достоинства, самоуважение, демократические формы взаимодействия человека и власти. Именно этим принципам, на наш взгляд, должна следовать современная кыргызстанская власть для формирования демократической гражданской культуры общества, где могут соседствовать разные типы политической культуры, исключая экстремистские идеи.

Список литературы:

1. Артыкбаев А. Политическая система Кыргызской республики: Опыт демократизации. – Б., 2009.
2. Богатырев В. Статус формальных политических институтов и их отношения с неформальными политическими структурами в Кыргызстане//специально для IPP <http://www.ipp.kg/ru/analysis/595/>
3. Галиева З. Политическая трансформация суверенного Кыргызстана: динамика и особенности. – Б., 2007.
4. Кодекс Кыргызской Республики о выборах в Кыргызской Республике. – Б., 2007. – С.280.
5. Торогельдиева Б.М. Политическая культура кыргызского народа: формирование, состояние и перспективы. – Б.: Турар, 2008.

УДК 93

ГЛОБАЛИЗАЦИЯ И КЫРГЫЗСКАЯ КУЛЬТУРА

С.Абдрасулов

канд. филос. наук,

заслуженный работник Кыргызской государственной юридической Академии

“Тот, кто контролирует прошлое,
тот контролирует будущее.
Кто контролирует настоящее,
тот контролирует прошлое”.
Джордж Оруэлл

In this article author shows the negative aspects of the modernization and globalization processes on Kyrgyz culture.

Бытие культур

XX – начало XXI вв. – это период проверки культур мира на прочность, на устойчивость в технико-технологически ориентированном мире. Ряд культур, не имея внутренней устойчивости, обезличились и сошли на нет как культурные образования. Специфика современного мира в том, что процесс глобализации воздействует на культуры двояко. С одной стороны, он нивелирует и заставляет сойти со сцены культуры, неспособные адаптироваться к современным условиям и темпам жизни, а с другой – он подстегивает оставшиеся культуры к поиску новых оснований, могущих сохранить их бытие в этом мире. Удивительно то, что многие народы мира ищут основания спасения своего бытия в истоках собственных культур. Именно в такой период истории человечества, когда нивелирующий и унифицирующий каток глобализации убыстряет свой ход, ряд кочевых народов Евразии получил уникальную возможность подтвердить свою культурную состоятельность, жизнеспособность и жизнестойкость.

Глобализация и кыргызская культура

Глобализация связана с такими процессами, как модернизация, вестернизация и трансформация.

Как же обстоит дело с кыргызами и с кыргызской культурой?

Символом модернизации, а точнее трансформации по-кыргызски можно назвать этнографический комплекс «Манас айлы». Чтобы не быть голословным и демагогичным одновременно, обоснуем свой тезис разворачиванием вышеизложенного тезиса. По замыслу архитекторов, «Манас айлы» должен был стать некой культурной Меккой кыргызов и кыргызстанцев. Однако он не стал таковым. В пользу сказанного говорит тот факт, что комплекс «Манас айлы» в наше время почти никто не посещает, кроме случайных зевак. В чем причина? А причина в том, что он не отражает истинные истоки кыргызской культуры. Хотя, как было сказано выше, он строился как комплекс, символизирующий онтологические основания мироустройства, мировидения и миропонимания кыргызов. А основания кыргызского мироустройства в сжатом виде содержатся в жилище кыргыза-кочевника, ошибочно названного юртой. Сами кыргызы свое жилище именуют боз-юй.

Комплекс наименовали «Манас айлы», желая видеть в нем сгусток сакральности кыргызской культуры. Благие и чистые намерения на деле реализовались совсем по-иному, в силу того, что строительство возглавили архитекторы-профессионалы, являвшиеся, по сути, дилетантами в области культуры и культурного наследия кыргызов, а по большому счету дилетантами и в области понимания специфики кочевого способа бытия. Если бы это было не так, то общий вид комплекса «Манас айлы» выглядел бы совершенно иначе. Говоря точнее, он не был бы сплошь и рядом из бетона и железа, а был бы организован из зеленых лужаек и родника, пусть и искусственно подведенного из другого места. Ведь кочевник ценил не бетонные конструкции, а живительную воду, можжевельник и окружающую их зеленую пестрящую разноцветьем землю. Именно такие места они воспринимали землей, одухотворенной, обладающей, по их представлению, святостью, могущей рождать и поддерживать жизнь всего живого на земле. Ведь неспроста одно из божеств у кыргызов именуется Жер-Суу (Земля-Вода). А так называемый этнографический комплекс «Манас айлы» напичкан чуждыми для потомков кочевника бетонными строениями, обладающими острыми и ломаными конфигурациями, по сути, не несущими в себе живительных символических основ. Может ли такое место не то, что быть святым или дорогим, а просто быть желанным для посещения местом? Естественно, нет.

Рассмотренный выше недостаток не единственный. Сюда можно присовокупить и то, как комплекс «Манас айлы» расположен. Его вход направлен на север. А, как известно, вход в кыргызской традиционной культуре может быть направлен только в пределах 90 градусов между востоком и югом. Иная направленность входа рушит внутреннюю организацию пространства. Еще большую ошибку допустили архитекторы, оформляя почетное место (Тёр). Почетное место организовано на возвышенности круглой формы. Тем самым акцент в мироустройстве кыргызов искусственно перенесен из центра, где располагается очаг (очок), вглубь, к почетному месту. Это искажение изменило всю конфигурацию комплекса «Манас айлы». Весь комплекс «Манас айлы» – это птица над входом, сорок джигитов и сорок девушек, очаг и минарет Манаса – оказались у порога почетного места. Ценностный акцент комплекса «Манас айлы» перенесен на почетное место. Из-за этого он стал похож на некую мифологическую колесницу, в которую запряжены птица, сорок джигитов и сорок девушек, мчащие ее на север. А север в традиционном мировоззрении древних кыргызов олицетворяет иной, загробный мир. Можно было бы на этом закончить разбор казусов и антикультурных ляпов архитекторов-профессионалов. Однако не будем спешить и обратим свое внимание на

еще один весьма существенный их промах. Как известно, универсум кыргыза делится на две половины: мужскую и женскую. Точно также делится внутреннее пространство боз-юй на мужскую (правая) и женскую (левая) стороны. Правая и левая сторона определяются со стороны почетного места (Тёра). В левой, женской стороне комплекса «Манас айлы» авторы проекта расположили минарет Манаса, а в правой, мужской стороне находится гостиница «Иссык-Куль». Невольно возникает вопрос, что делает минарет Манаса в женской половине? Если это сделано сознательно, а не из-за незнания собственной культуры, то, что этим хотели сказать нам создатели псевдоэтнографического комплекса?

Здесь приведен этот пример с этнографическим комплексом «Манас айлы» не просто так. И не из-за того, чтобы разоблачить наших архитекторов профессионалов. Мы даже хотели бы выразить им свою благодарность за этот комплекс.

На наш взгляд, этот комплекс-химеру не только надо хранить и беречь, но и водить туда на экскурсию детей, студентов, государственных служащих, для того чтобы показывать им комплекс «Манас айлы» как уникальный памятник культурной безграмотности и культурного дальтонизма.

Комплекс «Манас айлы» — яркий пример всего того, что происходило и происходит у нас в республике.

Модернизация или трансформация

Есть для каждого народа, по крайней мере, два основных вопроса, требующих вразумительного ответа — куда движется современный мир и в каком направлении движемся мы. В Кыргызстане на повестке дня еще один фундаментальный вопрос, требующий не менее четкого ответа — откуда мы. Ведь для того чтобы знать, куда мы идем и соответствует ли этот путь нашим духовно-ценностным основам, мы, в первую очередь, должны для себя уяснить, как школьник таблицу умножения, свои культурные основания и только после этого модернизироваться, корректируя свои модернизационные новшества в соответствии с нашими духовно-ценностными основами. Однако на деле оказалось совершенно по-другому. Мы с обретением суверенитета начали не столько модернизироваться, сколько трансформироваться, желая в одночасье превратиться во вторую Швейцарию или еще в какую-нибудь страну мира. Как видим, налицо имитационный подход, так как за период оседлости, который почти совпадает с приходом большевизма в Кыргызстан, кыргызам внедряли имитационное существование. Для этого была проведена «культурная чистка», именуемая культурной революцией, результатом которой было духовное обезглавливание кыргызов и превращение их в «дикочаменных кыргызов». Существование в ритме имитации породило имитационное сознание. Именно имитационное сознание первым сработало в момент обретения Кыргызстаном суверенитета. Иначе и не могло быть, так как имитационное существование возможно только при наличии оригинала. Используя выражение Мартина Хайдеггера «посох бытия», мы можем сказать, что «посохом бытия» имитатора является оригинал. Именно опираясь на оригинал, имитатор способен существовать в этом мире. Отсутствие оригинала ставит под угрозу существование имитатора. В этой экстремальной ситуации имитатору необходимо продление своего существования, а для этого, как было сказано выше, необходимо наличие существования оригинала. А если его нет, то крайне важно в кратчайшие сроки найти новый оригинал, которому можно подражать. Как говорил Соломон: «Кто ищет, тот всегда найдет», даже если искомое отсутствует. И кыргызы-имитаторы нашли такие оригиналы в лице других стран. И начали кыргызы-имитаторы вслепую копировать их, перенося их опыт на кыргызскую почву, даже не задумываясь над тем, сработает он или нет, а если даже и сработает, то как: позитивно или негативно. Именно это несбалансированное изменение привело к ряду проблем в области духа. Мы сами при этом добровольно начали выкорчевывать те

виды социально-экономических отношений, которые поддерживали духовно-ценностные основы кыргызского менталитета. К примеру, повсеместный переход к частной форме собственности, заменяя довольно неплохо зарекомендовавшие себя коллективные формы собственности, такие как колхозы и совхозы, привел к духовному кризису. Ведь коллективные формы хозяйствования подпитывали коллективное сознание потомков кыргызов-кочевников. Мы начали культивировать индивидуализм, разрушая коллективизм – основу кыргызской государственности. Так, с обретением суверенитета мы добровольно объявили непримиримую войну своим предкам, своей культуре, истории и языку. Как говорится, что посеешь, то и пожнешь. А плоды оказались не совсем съедобными. Несъедобность плодов в том, что кыргызы начали покидать лоно собственной культуры – это внешняя миграция, переход в другие религиозные конфессии, браки кыргызских девушек с иностранцами. Стало модным выходить замуж за иностранцев, что тоже можно оценить как покидание, предательство ими своей культуры, своего народа в тот момент, когда она в нас так нуждается. **И не удивительно то, что в момент духовного ослабления культуры ее покидают слабые духом мужчины и женщины, склонные к личному конформизму и лишенные чувства патриотизма.**

Итак, современное состояние кыргызов можно охарактеризовать двояко: с одной стороны, это безразличное или популистское отношение к своим культурным основаниям, а с другой стороны, это устремленность ко всему иностранному. И то и другое усиливает духовное разложение кыргызской культуры, порождая в ней все новые и новые проблемы.

С обретением суверенитета кыргызы связывали свои сокровенные надежды на лучшую жизнь, где не было бы несправедливостей, обездоленных и больных, но были бы все условия для счастливой жизни – работа, жилье, счастливое детство и спокойная старость. Однако вместо этого мы получили развал экономики, деградацию духовно-ценностных основ кыргызской культуры не только советского периода, но и периода доминирования традиционной культуры и религиозных основ тенгрианства.

Все шире и шире распространяющийся процесс глобализации, нацеленный на усреднение и унификацию всего человеческого мира, порождает глубокие перемены в самых разных сферах общественной жизни. В начале суверенного существования у кыргызской культуры был ослаблен иммунитет самосохранения. Она была оторвана от естественных взаимоотношений культур, основанных на конкурентной борьбе. Именно эта ослабленность инстинкта самосохранения делала культуры союзных республик доверчивыми и неразборчивыми, что и не давало возможности им четко понять, что именно меняется и в чем именно состоит суть этих изменений, и кому это нужно. Так, без особого препятствия, а порой и при активном содействии самих носителей данной культурной форы происходят такие изменения, которые ведут к разрушению духовно-самобытной культуры. Разрушение традиционного уклада жизни, обычаев и культурных идентичностей происходит через утверждение об их отсталости и не вписанности в современный мир.

Существующий внутренний раскол между кыргызами юга и севера, искусственно созданный и раздутый через внутреннюю миграцию, опасен для всех живущих в Кыргызстане, так как при отсутствии внутренней идеи, призванной консолидировать полиэтническое общество Кыргызской Республики, раскол между югом и севером может только усугубить, а не разрешить политические, социально-экономические, духовно-ценностные и межэтнические проблемы. Исходя из этого, можно сказать, что все проживающие в Кыргызской Республике нации и народы должны быть заинтересованы в обретении кыргызами своей консолидирующей идеи, могущей объединить кыргызов юга и севера в единую кыргызскую нацию, которая могла бы стать оплотом мирного

существования и создания условий развития культур полиэтнического общества Кыргызстана.

Думать, что конфликты кыргызов не затронут другие нации и народности, которые проживают в Кыргызстане, – это глубокое и наивное заблуждение. Культивирование разных установок и ценностных ориентиров в Кыргызстане осуществляется извне. Их внедряют с позитивным, а может и с негативным умыслом. Даже благие намерения могут нанести непоправимый вред при незнании культурных, духовно ценностных основ того народа, которому направлена помощь. А принятие их становится возможным из-за отсутствия целостной социокультурной идентичности полиэтнического общества Кыргызстана. Именно это отсутствие социокультурной идентичности порождает конфликты в языковой, культурной, национальной и экономической политике республики.

Отсутствие четких ценностных установок делает ориентированность кыргызского народа в плане духовно-ценностных установок аморфной и легко поддающейся влияниям идеологов разных направлений и устремлений. А также это делает нас уступчивыми в решении судьбоносных проблем, к каковым можно отнести непродуманную миграционную и территориальную политику. Мы уступаем свои земли китайцам, узбекам, казахам. Такая позиция порождает в сознании других уверенность в том, что кыргызы в конце концов должны уступить, а у своих – неуверенность, позволяющую культивировать в нашем сознании необоснованную податливость к чужим влияниям. Если мы не уступим, то у них может зародиться обида по отношению к нам. Именно такие последствия могут ожидать нас в результате «пластилиновой» политики. В силу вышеназванных влияний в сознании современного кыргыза стираются либо размываются границы между добром и злом. А это, в свою очередь, порождает массу нравственно-этических проблем в кыргызском обществе. Из-за нравственно-этических искажений стало возможным без особых причин обидеть, ограбить или просто убить человека. Также в порядке вещей стало бросать на произвол судьбы своих родителей и детей. И это стало возможным в той культуре, где не то что своих детей и родителей, но и дальних родственников кыргызы никогда не оставляли одних в беде. Именно это отношение кыргызов к старшим и к детям импонировало представителям других наций и народностей, проживавшим в Кыргызстане, что и давало им основание ставить своим детям в пример детей кыргызов.

Отсутствие четких духовных ориентиров делает возможным рассеивание, уход кыргызов в другие государства, культуры и религиозные конфессии. А это не только не способствует стабилизации духовного мира в Кыргызстане, но и ведет к его разложению. Представители мировых религиозных конфессий, имеющие место быть в Кыргызстане, пытаются расширить число своих прихожан за счет привлечения в свои ряды этнических кыргызов и представителей других наций и народностей, не подозревая того, что это к миру не приведет, а может привести к еще большей религиозной конфронтации кыргызского общества. Хотя, может быть, этого и добиваются те, кто живет вне Кыргызстана. Но надо ли это тем, кто живет и трудится в Кыргызстане? Вот в чем вопрос!!!

О том, что ни христианство, ни ислам не могут решить проблему мира, показала история. Чтобы убедиться в справедливости вышесказанного, достаточно вспомнить, что инициаторами почти всех войн в истории были представители этих конфессий. Ошибка этих религиозных конфессий в том, что они пытались решить проблему за счет другой стороны, а иначе они не могут, так как в их религиозных основаниях лежит догмат о воздаянии в ином мире тому, кто обратит в свою религию иноверцев. Учитывая вышеизложенное, на наш взгляд, решение проблемы надо искать вне рамок данных религиозных конфессий. Таковым

может оказаться тенгрианство – религия кыргызов, не отвергающая и не противопоставляющая себя другим религиозным конфессиям, а объединяющая. Тенгрианство, если даже не объединяло, то, во всяком случае, давало возможность сосуществовать в едином пространстве представителям разных религиозных конфессий.

«Скверное» и периферийное отношение к собственной культуре

В республике с обретением суверенитета все происходило спонтанно, без особой системности. Об отсутствии системного изменения говорит хотя бы тот факт, что в столице нет ни одного парка, носящего имя представителя титульной нации. Но есть парки, носящие имя представителей других наций, к примеру, парки имени Панфилова, Фучика, Ататюрка. Правда, есть сквер имени Тоголока молдо. О чем это может говорить? Это говорит об отношении кыргызов к собственной культуре как к скверу!!! А то, что районы города до сих пор остались советскими (Первомайский, Октябрьский, Ленинский, Свердловский), и то, что центральные улицы города остались те же (Киевская, Московская, Горького, Правды...), и то, что в здании с историческим прошлым обосновался Американский Университет Центральной Азии, это факты могут говорить только о том, что мы не можем освободиться от прежней идеологии, с одной стороны, а с другой – о нежелании или неумении создать новую, свою.

От флага и герба веет дилетантизмом из-за натянутости или отсутствия целостной культурно-символической наполненности. Скверы, микрорайоны и закоулки столицы носят имена представителей титульной нации. Это характеризует наше отношение к самим себе. Говоря иначе, место кыргызской культуры и кыргызского языка в собственной стране **периферийно!!!** Именно эта периферийность, т.е. отношение к самим себе как чужим отворачивает подрастающее поколение от собственной культуры, истории и языка. А это уже говорит о «скверности» нашего положения. Уже выросло одно поколение кыргызов, которое трудно назвать кыргызами. Да и сами они не очень-то и желают ими быть. Ведь каждый представитель титульной нации чувствует себя в собственной стране ущербным, так как ни ему, ни его языку, истории, культуре не уделялось и не уделяется должного внимания, и поэтому кыргызу трудно быть кыргызом в собственной стране. К примеру, перевод делопроизводства на кыргызский язык был отложен до лучших времен, но ради справедливости надо сказать, что лучшие времена никогда не наступят, если для них не создать условия. А самые лучшие условия – это начать вводить в делопроизводство кыргызский язык. Ведь простое ожидание лучших времен напоминает ситуацию, когда ребенку не даешь пытаться встать на ноги и пойти, а насильно сажаешь и для надежности перевязываешь ему ноги, для того, чтобы он самостоятельно не попытался пойти. При этом его успокаиваешь: «Вот скоро станешь ты большим мальчиком, ноги твои окрепнут, вот тогда ты и сразу побежишь, а пока сиди и отдыхай».

Мы заботимся о представителях других наций и народностей, думая, что им станет сложно жить в нашей республике. Но почему также мы не заботимся о самих себе в своем же государстве и создаем самим себе и развитию своей культуры и языка трудности и препятствия. Кто оценит нашу жертву? Ведь древняя мудрость гласит: «Уважая себя, уважай других как самого себя, и тогда они отнесутся к тебе с уважением».

Мыслезаключение

Для сохранения кыргызского народа, культуры, государства необходимо начать не со смены форм правления и не с конституции, а с осознания собственных культурных истоков. Для осознания оснований собственной культуры необходимо ответить на ряд фундаментальных, онтологических вопросов, которые, в свою очередь, могут прояснить прошлое, настоящее и будущее кыргызской культуры и народа.

Онтологические вопросы важны для любого народа, желающего быть в будущем: кто мы и для чего мы есть в этом мире, откуда мы, где мы и куда мы, или эти же вопросы, перефразируя, можно выразить так: какими были, какими стали и какими хотим стать. Ответы на поставленные вопросы прояснят прошлое, настоящее и будущее любого народа. Так же эти ответы сделают жизнь народа не только определенной, но и придадут ей смысл. Говоря иначе, народ не только восстановит свой культурный лик, но и осознает его таковым и будем иметь возможность:

- отличать его от других культурных ликов мира;
- защищать его от различных духовно-отрицательных посягательств;
- развивать его, не разрушая ценностные основания культуры;
- гордиться своей культурой.

Модернизация нужна, притом модернизация, учитывающая духовно-ценностные основания кыргызской культуры. Цель – не только вписаться в глобализационный процесс человечества, но и сохранить свой культурный лик в современном обезличивающем культуры мире.

Должно быть то, что центрирует все остальное. К примеру, основные улицы должны центрировать духовную основу того или иного народа. Кыргызский народ обладает самым большим и великим эпосом Манас, можно было бы основные улицы городов Кыргызстана именовать Манас, Семетей, Сейтек. И таким образом выстраивается все остальное. В созидательно добром деле не бывает мелочей. Поэтому важно не только, как выглядит герб и флаг, как именуются города, районы, улицы, но и как пишутся рекламы и вывески магазинов и кафе, и вообще на каком языке мы говорим.

Для осуществления разумной культурно-ценностной модернизации кыргызской культуры необходим **целостный и системный подход**, могущий адаптировать, а не переделывать сознание кыргызов и кыргызстанцев к новым условиям современности.

И завершить свои размышления о кыргызской культуре хотел бы словами Фридриха Ницше, который сказал: «Ничего не делать полезнее, чем делать что попало». К этому я мог бы добавить: «и как попало!!!» **Шаги должны быть обдуманными, взвешенными и не противоречащими системным социокультурным основаниям собственной культуры, для того чтобы не плодить проблемы, а быть уверенными в духовно-ценностном будущем кыргызской культуры.**

Список литературы

1. Урманбетова Ж.К., Абдрасулов С.М. Истоки и тенденции развития кыргызской культуры. – Бишкек: Илим, 2009.
2. Федотова В. Г. Меняющийся мир и глобализация //Знание. Понимание. Умение. – 2004. – № 1. – 2005. – № 2.

УДК 35(575.2)

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСТАНЕ: ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

М. Тюлегенов

ст. преподаватель направления

«Международная и сравнительная политика»

Американского университета Центральной Азии

In this article civic society and public administration system in Kyrgyzstan: questions to historical interaction.

С обретением независимости и началом постсоветских реформ в Кыргызстане реформаторские усилия были направлены на две основные сферы – развитие гражданского общества и реформирование системы государственного управления в новом постсоветском зале. Причем развитие гражданского общества виделось в какой-то мере как дополнение к реформам в системе управления, которая до наступления перестроечных времен не позволяла существованию чего-то независимого от государства.

В начале 90-х гг. реформы в обоих секторах шли параллельными путями, редко где пересекаясь. Этот период характеризуется базовым институциональным становлением, при котором основной упор делался на основные контуры новой политической системы – институты президента, парламентаризма, партийного многообразия, выборности и т.д. Пока новые институты становились на ноги, не особенно остро стоял вопрос об их взаимодействии с другими секторами, в том числе и с гражданским обществом. В то же время и гражданский сектор только начал институционально выстраиваться в лице неправительственных организаций, негосударственных средств массовой информации и новых политических партий. Со второй половины 90-х годов происходит формальное закрепление основ как системы государственного управления, так и институтов гражданского общества и в первую очередь, неправительственных организаций как наиболее явственного организационного оформления гражданского общества.

Вовлечение граждан и их объединений (в первую очередь неправительственных организаций) в систему государственного управления является актуальным вопросом не только в силу того, что через это можно понять, каким образом в Кыргызстане происходит взаимодействие между двумя секторами. Это важно также в силу практических соображений, обусловленных частым противостоянием между гражданским сектором и государством, которые приводят к таким политическим катаклизмам, которые произошли в 2005 и 2010 годах. Хотя эти драматические события носят политический характер борьбы элит, но за всем этим стоит также и вопрос взаимодействия между гражданским обществом и системой государственного управления. Борьба оппозиции в обоих случаях происходила под лозунгом борьбы против семейного правления президентов страны, и, придя к власти, оппозиция объявляла о намерениях децентрализовать власть. Децентрализация системы государственного управления в политической программе оппозиции видится как децентрализация политической системы через конституционные реформы, однако это видение основывается на общем понимании децентрализации, в том числе подразумевающей и вовлечение таких «неполитических» игроков, как гражданские объединения, в процессы принятия решений.

Система государственного управления, гражданское общество и дискурсивная демократия

С момента обретения независимости и начала попыток демократических реформ в Кыргызстане возникает вопрос об участии гражданского общества в системе государственного управления. И этот вопрос возникает не только в связи с построением таких базовых демократических институтов, как выборы в представительные органы власти, которые зачастую и ассоциируются с правом на участие граждан в системе государственного управления – право как избирать, так и быть избранными. Однако выборы, хотя и являются одним из важнейших процессов принятия решений, но они не единственный способ вовлечения граждан в систему государственного управления. И быть может, это не самый эффективный способ с точки зрения усиления подотчетности выборных лиц.

Популярное определение демократии как «управления народом и для народа» (А. Линкольн) в базовой модели представительной демократии может пониматься как управление через выборные органы власти. Однако такое понимание вопроса участия народа в управлении является ограниченным не только в силу ограниченности участия (раз в несколько лет) выборов и потому что масса основных решений в системе государственного управления принимается за пределами выборов и референдумов (принятие бюджета, разработка и принятие всевозможных политик и т.д.). Оно является ограниченным в силу того, что выборная/представительная демократия должна опираться на регулярное и активное вовлечение граждан в ежедневные вопросы принятия решений, иначе трудно добиться подотчетности выборных лиц. При представительной демократии «представитель крадет у индивидуумов конечную ответственность за их ценности, верования и действия»¹. Теория дискурсивной (совещательной) демократии утверждает, что процесс любого решения должен предваряться обсуждением. Акту простого выбора путем голосования между существующими альтернативами должен предшествовать обмен мнениями, что позволяет делать осознанный выбор. Отсутствие такого обсуждения не формирует альтернативы.

То, что мы наблюдали во многом в политической истории независимого Кыргызстана – это попытки выстраивать базовые институты представительной демократии, в то время как контуры совещательной демократии сравнительно недавно стали привлекать внимание и все еще находятся в процессе обсуждения. В основном принципы совещательной демократии выражались в большом внимании к выборам как процессу не только выборов политиков, но и выбору курса развития страны. Однако выборы как способ выбора альтернативных путей развития страны институционально еще не состоялись. Сама же система государственного управления (в ее неполитическом аспекте) как один из механизмов реализации принципов совещательной демократии не устоялась как вырабатывающая альтернативы государственных политик в различных сферах (социальных, экономических и т.д.). В этом отношении важна именно та часть системы государственного управления, которая занимается так называемым «уличным» уровнем² системы. И в этом же отношении можно основываться на утверждении, что демократия дальше продвигается на основе гражданского (а не политического или экономического) общества³.

¹ Benjamin Barber. Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age. University of California Press: 1984. С. 145

² Липски М. «Уличный» уровень бюрократической системы управления: важнейшая роль чиновников данного уровня. Классики теории государственного управления: Американская школа /Ред.: Джей Шафритц и Альберт Хайд. – М.: Изд-во МГУ, 2003.

³ Jean L. Cohen, Andrew Arato. Civil Society and Political Theory. P. 417.

Система государственного управления понимается как система принятия органами государственной власти общественно значимых решений. Одна из функций деятельности органов государственной власти – это принятие решений, общественную значимость которых определяют законодательные нормативные акты, а также практика взаимодействия общества и органов государственной власти. Как правило, нормативные акты отражают отношение общества к значимости тех или иных решений, но иногда они могут не совпадать – закон может трактовать сферу принятия решений как значимую, и в то же время есть ряд вопросов, которые не отражены в нормативных актах, но привлекают большое внимание общественных организаций, делая эти вопросы общественно значимыми. Общественная значимость вопросов, по которым принимают решения органы государственной власти, таким образом, в первую очередь зависит от отношения общества и общественных организаций к этим вопросам и от практики их взаимоотношений с органами государственной власти по решению этих вопросов. В этом отношении можно заметить переход от так называемой бюрократической парадигмы, при которой система государственного управления сама определяет понятие общественного интереса, к постбюрократической парадигме, которая опирается на результаты работы системы, ценимые гражданами¹.

Отношение общества как ключевое предварительное условие восприятия системой государственного управления каких-либо вопросов как общественно значимых можно рассмотреть на примере деятельности общественных (неправительственных) организаций, которые, как правило, и выражают интересы общества по отношению к решениям, принимаемым органами государственной власти.

Становление гражданского общества и его вовлечение в систему государственного управления

При параллельном развитии системы государственного управления и гражданского общества их взаимное пересечение происходило по инициативе последнего, поскольку за базовый посыл можно взять предположение, что государство само, как правило, не заинтересовано в обеспечении вовлечения гражданского общества в вопросы управления страной.

Хотя какие-то формы гражданского общества существовали в определенной мере в Кыргызстане в бытность его советской республикой, но его реальное развитие началось с обретением независимости. Принятый в 1991 г. закон Республики Кыргызстан «Об общественных объединениях» является одним из отражений отношения к гражданскому обществу как необходимому институту демократии, с него и начался рост этого сектора в виде регистрации большого количества общественных организаций. Этому же способствовала и внешняя помощь, направленная на становление этих организаций. Некоторые исследования² разбивают историю становления неправительственного сектора (как институционально оформленной части гражданского общества) на несколько периодов. Первый период (до середины 90-х гг.) – это массовое становление организаций и формирование институциональной среды (государственное регулирование, донорская помощь, поиск ниш для деятельности НПО и т.д.), второй (2-я половина 90-х) – институциональное и организационное становление общественных организаций, 3-й (первая половина 2000-х) – попытки развития партнерства между государством и сектором неправительственных организаций, развитие организаций за пределами крупных городов.

¹ Майкл Барзилей и Бабак Армаджани. Прорыв сквозь демократию. Классики теории государственного управления: Американская школа /Ред. Джей Шафритц и Альберт Хайд. –М.: Изд-во МГУ, 2003. – С. 661.

² Обзор истории становления и развития сектора неправительственных организаций в Кыргызстане. – Бишкек, 2006.

Для нас в этой периодизации представляет интерес именно третий этап, начавшийся с начала 2000-х гг., этап, в котором присутствует поиск путей взаимодействия между государством и гражданским обществом. Это взаимодействие выражается как в обеспечении контроля и мониторинга деятельности органов государственной власти, так и в партнерском взаимоотношении по вопросам реализации каких-либо социальных программ и проектов. Именно с этого этапа наблюдаются более систематические попытки выстраивания взаимоотношений между государством и гражданским сектором, и есть множество причин, приведших к началу попыток выстраивания такого партнерства. Среди них можно упомянуть рост потенциала гражданского общества, обострение политического противостояния между властью и оппозицией и смещение общего акцента в повестке реформ в Кыргызстане.

Рост потенциала организаций гражданского общества явился одной из важных причин этого. К концу 90-х уже сформировались и устоялись не только сами организации гражданского общества, но их сети и ассоциации. Прежде чем выйти на партнерство с государством, общественные организации четче формируют общие сферы интересов и формируют собственные ассоциации для осуществления коллективного воздействия на органы государственного управления. В первую очередь сетевые структуры развились у организаций, работавших в социальной сфере (женские организации, организации, работающие с пенсионерами и т.д.), но также и в среде правозащитных организаций, среди которых можно упомянуть объединение организаций, работавших по вопросу экологических и социальных аспектов деятельности золоторудной компании «Кумтор» (толчком к объединению которых послужила авария в Барскауне в 1998 г.).

Обострение политического противостояния между властью и оппозицией также явилось одной из причин попыток поиска путей взаимодействия со стороны государства. Двухтысячный год является водоразделом в этом отношении ввиду спорного второго/третьего срока президентства А.Акаева и прошедших в этом году выборов. Прозрачность выборов и связанная с этим подотчетность государства становятся важными задачами для гражданского сектора. Стоит отметить возникновение таких организаций, как Коалиция за демократию и гражданское общество, и в пик ее созданная Ассоциация НПО и НКО. С этого момента в поле зрения официальной политики государства на более серьезном уровне попадает гражданское общество. Активизация политических сил и оформление политической оппозиции неизбежно втягивали в орбиту своей деятельности и организации гражданского общества через формирование все более возрастающего критического отношения к работе органов государственной власти. Государство было вынуждено реагировать в основном не через репрессивные меры, а через попытки кооптирования критиков в процессы, происходящие в системе государственного управления, в той мере, насколько это не противоречит основным интересам властных структур, и в то же время дает ощущение вовлеченности части организаций гражданского общества.

Еще одной из причин появления и усиления взаимодействия между гражданским обществом и системой государственного управления является изменение приоритетности задач в повестке реформ в связи с общим развитием государства и политической системы. Поскольку первая половина 90-х (да и вся декада в целом) для основных игроков (государства, гражданского общества, доноров) была обозначена формированием основных институтов независимой страны, то с начала 2000-х на повестке дня встал вопрос о способах функционирования этих институтов. Просто проведение выборов уже не считалось достижением, выборы должны были стать прозрачными. Конституционная система сдержек и противовесов должна была не просто формально быть закреплена в законах, но реально функционировать через баланс ветвей власти, наличие оппозиции и т.д. Каждый из игроков имел свои взгляды на то, как должен был происходить дальнейший процесс институционального развития, но

властвующая политическая элита была вынуждена идти на определенный компромисс, признавая роль гражданского общества в развитии политической системы страны и в признании его определенного места в партнерстве с государством. Определенную роль в этом сыграли и доноры, с чьим непосредственным участием происходило формирование повестки реформ государственных институтов. Смещение акцента на взаимодействие происходило во многом благодаря давлению стороны самого гражданского сектора и под влиянием доноров, от которых очень сильно зависели государственные структуры. Однако, ввиду отсутствия мотивации со стороны органов государственной власти, процесс взаимодействия между ними и гражданским обществом по многим приобрел формальный характер.

От партнерства в работе к участию в управлении

Последовавшие с начала 2000-х гг. действия со стороны государства наметили увеличение роли гражданского общества в общем развитии страны, и это наблюдалось в первую очередь через участие общественности в разработке стратегии комплексных основ развития страны (КОР). Необходимость для страны самой формировать планы своего развития, в том числе через активное вовлечение, виделась для доноров как одна из приоритетных задач. Ввиду обострившегося политического противостояния после Аксыйских событий 2002 г. руководство страны стало большой упор делать на видимое проявление вовлечения общественности в систему государственного управления, и это вылилось в использовании принципа социальной мобилизации, в основе которого лежит признание важности общественного потенциала в развитии страны в целом и отдельных ее территорий. Объявление 2004 года как года социальной мобилизации и добросовестного управления явилось дополнением к этим усилиям по символическому акцентированию важности вовлечения общественности в дела государства, а также важности подотчетности государства. Однако дальше символического представления этот процесс практически не пошел. Все же это признание в основном подразумевало по большей части выполнение гражданским обществом важных социальных функций по предоставлению определенных услуг населению, которые государство уже не могло предоставлять. В какой-то мере, признавая, что гражданское общество выполняет роль представителей (или голоса) народа, его включили в процесс создания комплексных основ развития, в основном подразумевая участие в реализации, а также в мониторинге выполнения стратегии.

Надо отметить, что со второй половины 90-х формируется (появляется он раньше) определенный тип работы общественных организаций, называемый адвокацией (advocacy), который подразумевает коллективные действия ряда общественных организаций по достижению (или же предотвращению) определенных социальных изменений. Так, адвокация и лоббирование являются основным видом деятельности для 40 % опрошенных общественных организаций, согласно национальному опросу НПО, проведенному в 2006 г.¹. Хотя нередко этот тип работы нацелен на воздействие на общественное сознание, но очень часто он нацелен на органы государственной власти, побуждая их на определенные действия. Этот тип работы далек от форм партнерства, поскольку предполагает по большей части одностороннее воздействие. На базе где-то успешных, а где-то и неуспешных практик кампаний (адвокаций) гражданского общества в последние годы возникло течение, призывающее к более активному вовлечению общества в процессы принятия решений через процессы так называемой общественной политики, при формулировании которой учитывались все заявленные интересы. И подразумевалось, что интересы могут выражаться и гражданским обществом в том числе.

¹ Сектор НПО в цифрах и фактах: по результатам анкетирования лидеров НПО Кыргызской Республики. – Бишкек, 2006. – С 31.

Необходимость большей открытости со стороны государства можно попытаться отследить через изменения в соответствующих законах. К примеру, закон о нормативных правовых актах Кыргызской Республики, который регламентирует процедуры создания нормативных актов, за свою историю претерпел пятнадцать редакций. Среди упомянутых изменений в законе о НПА два – принятые в 1996 и 2004 гг. – закладывают существенные положения о вовлечении общественности в государственное нормотворчество. Изначально в 1996 г. в законе заложена норма об учете «предложения граждан и их объединений» при разработке «проектов планов законопроектных работ» (ст. 24), а в 2004 оговаривается, что «Проекты нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих интересы граждан и юридических лиц, а также проекты нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, в обязательном порядке должны быть опубликованы для общественного обсуждения посредством размещения на официальном сайте правотворческого органа» (ст. 28). Примечательно, что второе существенное изменение было внесено в 2004, предвыборном году, когда происходило обострение политической борьбы между властью и оппозицией. Тот же предвыборный 2004 год был знаменателен также и тем, что 25 марта за № 200 вышло постановление правительства КР «Об утверждении Концепции сотрудничества между общественными объединениями, общественными фондами (неправительственными организациями) и органами государственной власти Кыргызской Республики». В документах того периода упор больше делался на попытки каким-то образом создать механизм подотчетности государства и не касался вопросов участия гражданского общества в процессах принятия решений.

Есть ли, однако, участие?

Летом 2009 г. были приняты поправки в Закон «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», которые отражают существенные сдвиги в вопросе вовлечения общественности в процессы принятия решения в системе государственного управления, по крайней мере, в вопросах законотворчества как одной из основных сфер системы государственного управления. Если законы КР в основном до сих пор просто благожелательно относились к возможности участия граждан в нормотворчестве и ограничивались выражениями о том, что органы государственной власти «могут» или «вправе» вовлекать граждан и их объединения в процессы принятия решений, то изменения в последней редакции закона о НПА достаточно детально регламентируют обязательность вовлечения граждан в процессы законотворчества.

Дополнения в закон о НПА 2009 года являются в какой-то степени продолжением попыток вовлечения общественности в процессы нормотворчества, и этому предшествовал указ Президента от 11 мая 2006 г. (УП № 241) «О мерах по расширению, нормативному закреплению и внедрению в практику форм взаимодействия государственных органов, органов местного самоуправления и гражданского общества в Кыргызской Республике», который должен был запустить процесс формирования процессов общественной политики, основанной на согласовании интересов различных групп. Но этот указ так и не заработал в свое время в силу отсутствия интереса со стороны руководства страны в его реализации.

Указанные выше попытки нормативного законодательного закрепления участия общественности в системе государственного управления, как правило, не были успешны, поскольку практически не подкреплялись инициативой со стороны органов государственной власти по развитию такого рода сотрудничества с гражданским сектором. Согласно опросу НПО, проведенному в 2006 г., более 60 % респондентов отметили, что главной сложностью для установления такого рода сотрудничества

является непонимание полезности такого рода сотрудничества со стороны государства¹. Учитывая уроки предыдущих процессов после второй насильственной смены власти, Временное правительство в мае 2010 г. создало общественный экспертный совет для экспертизы выпускаемых им декретов. Однако формальные нормативные акты, как правило, редко способствуют практической реализации положений, которые в них заложены. Так, согласно индикаторам управления Института Мирового банка за 2008 год, у Кыргызстана лучшие показатели по качеству законов (42 из 100) и худшие по верховенству закона (8 из 100)².

Выводы

Исходя из вышеизложенного можно сделать некоторые предварительные выводы относительно процесса выстраивания взаимодействия между системой государственного управления и гражданским обществом в Кыргызстане. Одним из главных предположений было, что государство само не становится открытым, а только под воздействием внешних сил (гражданского общества и доноров), и опыт Кыргызстана подтверждает это положение. Также проведенный анализ показывает важность отслеживания траектории выстраивания взаимодействия в двух измерениях: процесса законодательно выраженного намерения государства (через анализ нормативных актов, принимаемых государством по данному вопросу) и через саму практику работы гражданского общества (определяемую в том числе и способностью гражданского общества использовать возможности для активного участия, к примеру, взаимодействие с аналитическими центрами, что не очень часто практиковалось).

Также можно отметить, что для бедной страны, каким является Кыргызстан, необходимо сохранение дискурсивного поля, и политические потрясения происходили тогда, когда сужалось пространство для обсуждения различных альтернатив развития страны. В этом отношении наиболее показательна политика руководства страны, предшествовавшая апрельским событиям 2010 года. В последнее время наблюдается определенная идеологическая инерция, определенная в 2005 г., согласно которой власть определяется как власть народа и для народа, и это делается уже эксплицитно и без формальных отсылок к нормам демократии. Поиск форм обеспечения власти народа все еще является проблемой для всех правительств, которые приходили к руководству страной в Кыргызстане после народных волнений (что в 1990 после митингов Демократического движения Кыргызстана, что в 2005 и 2010 гг.). Какие-либо формальные (и где-то реальные) подвижки в обеспечении участия общественности в процессах принятия государственных решений в Кыргызстане приходятся на критические точки развития – в период правления А.Акаева это были 2000 и 2004 гг., а затем уже в послереволюционном 2006 г. Единственным отклонением в этом отношении является принятие последней редакции закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» в 2009 г., что может объясняться наличием других факторов.

В объяснении процесса взаимодействия между гражданским обществом и системой государственного управления есть доля определенных организационных тенденций, согласно которым должно происходить развитие. Если с политической точки зрения власть видит необходимость приглушать диссидентские голоса, то с точки зрения системы государственного управления и обеспечения принятия эффективных решений видится необходимым вовлечение общественности в процессы принятия решений через выработку этой общественностью альтернативных решений. Этому же способствовал

¹ Сектор НПО в цифрах и фактах: по результатам анкетирования лидеров НПО Кыргызской Республики. – Бишкек, 2006. – С. 50.

² Институт Мирового банка. Всемирные индикаторы управления за 2008 г. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGIDataTables.pdf> (просмотрено 14 марта 2010 г.).

рост экспертного сообщества и увеличение количества аналитических центров, которые создают спрос на рынке создания альтернатив существующим политикам. В числе организационных тенденций можно отметить и рост количества бывших профессиональных чиновников, экспертиза и влияние которых становятся востребованными.

Все вышесказанное приводит к ситуации, когда формальные возможности для вовлечения общественности в систему государственного управления все-таки обеспечивают институционализацию самого понятия, даже несмотря на то, что они выполняют большей частью символические функции. Гражданское общество привыкает к тому, что в нормативных актах закреплены за ними определенные права в этом отношении, а за государством закреплены определенные обязательства. Хотя, конечно же, неформально есть бюрократическое, а где-то и политическое сопротивление. Одним из препятствий для более глубокого и систематического вовлечения гражданского общества в процессы принятия государственных решений является недостаточный рост его профессионального потенциала, который требуется, когда обсуждаются достаточно сложные вопросы государственной политики.

Список литературы

1. Институт Мирового банка. Всемирные индикаторы управления за 2008 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/WGIDataTables.pdf> (просмотрено 14 марта 2010 г.).
2. Майкл Барзилей и Бабак Армаджани. Прорыв сквозь демократию. Классики теории государственного управления: Американская школа /Ред. Джей Шафритц и Альберт Хайд. – М.: Изд-во МГУ, 2003.
3. Майкл Липски. «Уличный» уровень бюрократической системы управления: важнейшая роль чиновников данного уровня. Классики теории государственного управления: Американская школа /Ред. Джей Шафритц и Альберт Хайд. – М.: Изд-во МГУ, 2003.
4. Обзор истории становления и развития сектора неправительственных организаций в Кыргызстане. – Бишкек, 2006.
5. Сектор НПО в цифрах и фактах: по результатам анкетирования лидеров НПО Кыргызской Республики. – Бишкек, 2006.
6. Benjamin Barber. Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age. University of California Press: 1984.
7. Jean L. Cohen, Andrew Arato. Civil Society and Political Theory

УДК 323.23:07(575.2)

ПРОБЛЕМЫ ОСВЕЩЕНИЯ ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИХ КОНФЛИКТОВ В СМИ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Дж.А. Атыканова

аспирант Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

In article a material about a role of mass-media according to interethnic conflicts. Also in it definitions are given such concepts, as «the ethnic information» and «ethnic journalism». Journalists now face what problems, including kyrgyz during illumination of interethnic conflicts.

Понятие, содержание и этические принципы этнической журналистики в современных СМИ

В свете последних событий, которые произошли в республике в июне 2010 года в Оше и Джалалабаде, для журналистов возникла проблема, как освещать межэтнический конфликт. Среди отечественных СМИ журналистами остро обсуждалась тема, как донести до общественности информацию, чтобы не произошло еще больше проблемных вопросов в связи с освещением межэтнического конфликта между кыргызами и узбеками.

В научном мире информация об этносах называется этнической, а в СМИ это направление именуется как этническая журналистика. Этническая журналистика появилась относительно недавно. Главным в данном определении являются сами журналисты и их потенциальная аудитория. Как часто журналисты задумываются о том, КАК они пишут на этническую тематику? Этническая журналистика – это новое направление в изучении и подаче информации в прессе. Научное изучение и исследование по этнической журналистике появились относительно недавно, хотя, по сути, этническая информация существовала всегда, начиная с того времени, как появились СМИ: «Мы присутствуем при рождении нового научного направления – изучении всех аспектов этнической деятельности СМИ. Это направление развивается на стыке многих наук: этнологии, истории, политологии, социологии, психологии, журналистики и т.д. Нам представляется, что основной целью научных исследований деятельности СМИ должен быть научный поиск наиболее оптимальных способов распространения в массовом сознании идей гуманизма, идей этнической толерантности и этнического равенства граждан и народов перед законом, а также осуждение любых проявлений национал-экстремизма, национальных фобий и других форм этнической дискриминации»¹.

В чем заключается этническая информация? Это, прежде всего, упоминание в СМИ о народах, странах, о национальных обычаях и ценностях. Но это также и «трудноуловимое явление, связанное с этнической психологией людей (чувствами, эмоциями, представлениями). Это, конечно, и безграничное поле этнической политики и межэтнических отношений, это и информация об этнической экономике, о спорте, о медицине, педагогике и других сферах общественной жизни. Ученые, специально

¹ Малькова В.К. Российская пресса и проблемы этнической толерантности и конфликтности www.tolerance.ru

исследующие этот феномен, отмечают, что этничность – это понятие нечеткое, размытое, расплывчатое, что это своеобразное «пушистое множество»¹.

СМИ, освещающие этничность, могут не только интегрировать полиэтническое население, но и разъединить его, например, создавая этнические чувства и достоинства людей, провоцируя этнические обиды. Одна публикация может сразу вызвать нарастание напряженности и враждебности между проживающими вместе представителями разных этнических групп. Поэтому журналистам, вольно или невольно формирующим представление людей в области межэтнических отношений, всегда необходимо осознавать свою роль и гражданскую ответственность перед обществом².

Этническая журналистика по содержанию может быть позитивной, негативной, нейтральной. Но кроме этого она содержит различную по эмоциональной окраске информацию: спокойную, восторженную, патетичную, гневную, осуждающую, сочувствующую и т.д., что тоже по-разному влияет на восприятие текста реципиентом. К позитивной или нейтральной обычно относят доброжелательные, дружественные или нейтральные высказывания коммуникатора о представителях разных этносов, об особенностях их образа жизни, их материальной и духовной культуре, национальных героях и современных лидерах о нормальном воздействии этнических групп³.

Регулярные упоминания, например, об успешной (или неуспешной) экономике или политике или о спортивных победах и неудачах конкретного этноса могут создать искаженное представление о нем в обществе. Этому способствует не только интенсивность, но и формы подачи этнической информации, в частности ее эмоциональность. Ведь известно, что каждый факт может быть подан под разным углом зрения и событие может быть освещено тенденциозно, с симпатией или антипатией, нейтрально или агрессивно⁴.

«Современная общественность должна осознавать, что конфликтная направленность журналистских выступлений, пропаганда национализма и экстремизма, нарушающие этнические права человека и целых этнических групп, дробящая общество на враждующие сообщества, может затормозить создание демократического общества в стране и ее развитие в целом. Это может привести к ухудшению образа нашей страны в мире, к ее политической и экономической изоляции, а в конечном итоге – к сепаратизации и к распаду страны»⁵.

Наблюдения показывают, что этничность, передаваемая в разных формах через СМИ, может мобилизовать народ, его общественные силы не только на добрые дела. Восставшая, а точнее, поднятая или мобилизованная политиками и журналистами этничность действительно может сплотить представителей одного этноса, например, на основе защиты их национальных ценностей – родной земли, родной страны, религии и других национальных святынь, может возбудить национальное самосознание и на основе конкуренции с «другими», с «чужими», с теми, кто якобы пытается отнять «у нас» «наши» ценности. Читателю и журналисту не всегда просто увидеть и осознать, что специальное, массированное формирование общественного этнического сознания, мобилизация общественных этнических сил с помощью прессы нередко направлены на

¹ Бромлей Ю.В., Дробижева Л.М., Губоло М.Н., Лебедева Н.М., Солдатова Г.У., Тишков В.А. и др. Сборник статей этнологов и антропологов. www.tolerance.ru

² Профессиональная этика журналистов. Документы и справочные материалы. – М., 1999. – С. 31.

³ Малькова В.К. Этнические аспекты журналистики. – М., 2004. – С.19.

⁴ Малькова В.К. Способы транслирования этничности в массовое сознание, или как делают этническую информацию толерантной и конфликтной. – М., 2004 www.tolerance.ru

⁵ Малькова В. Актуальные проблемы противодействия этническому экстремизму в СМИ www.tolerance.ru

распространение у населения установок нетерпимости: противостоять им как нашему противнику, защитить нашу ценность, отстоять ее, не отдать. Как известно, это нередко означает: не пустить, прогнать, выселить, убрать «чужих», «не наших», «этнически других», «не таких как мы»¹.

Среди публикаций по этнической тематике в кыргызстанской прессе преобладают информационные сообщения. Выбор жанровых форм обусловлен общим «осторожным» подходом, нежеланием рисковать, выступая с анализом и оценками тех или иных событий или процессов².

Кыргызстанский журналист может легко писать о том, что происходит в любой из соседних республик, однако, когда дело доходит до Кыргызстана, он «боится» говорить что-то отрицательное, будто об этом нельзя писать, хотя такие события, происходящие на межэтнической почве, имеют место. То есть налицо проблемы внутренней цензуры, когда журналисты не всегда смело берутся писать о межэтнических и межрелигиозных конфликтах, а также профессионально анализировать подобные материалы. Это является подтверждением того, что для нашего края, в своей новейшей истории пережившего вооруженный конфликт, проблема формирования образа «врага» не только чрезвычайно актуальна, но и болезненна.

Но все же роль СМИ в общественно-политической ситуации в целом и в освещении этнического контекста общественной жизни в частности, на наш взгляд, противоречива. С одной стороны, в официальных СМИ отслеживаются все значимые инициативы власти в области общественного, в т.ч. и этнического, согласия. Сообщается обо всех мероприятиях Ассамблеи народа Кыргызстана и национально-культурных центров и т.д. Эта информация, несомненно, положительно влияет на психологический климат этнических отношений в стране, поскольку представляет нетитульному населению картину усилий власти по формированию благоприятного контекста для реализации этнокультурных запросов людей.

С другой стороны, пресса (иногда не вполне осознанно) формирует в сознании людей взаимоисключающие категории общественного самосознания (титульное/нетитульное население, национальное/гражданское государство и т.п.), а также негативные установки в отношении других народов. Многие журналисты продолжают рассматривать все население Кыргызстана поделенным, прежде всего, на различные этнические группы (сообщества) и широко транслируют эту точку зрения³.

СМИ относятся к этнической аудитории преимущественно как к объекту информационного воздействия, не переводят отношения с этническими группами в систему социального диалога и взаимодействия. СМИ в настоящий момент не имеют ресурсов, представлений, способов, технологий для формирования коммуникативного пространства этнической сферы.

Этнические группы, как правило, не используют СМИ для социального взаимодействия и общения, не имеют опыта и выраженной потребности взаимодействия со СМИ. Из всех социальных функций СМИ преимущественно востребованы следующие: информации, развлечения и эмоциональной разрядки. Социальный заказ этнических групп к СМИ на другие типы публичных обсуждений пока не сформирован. Этот процесс только начинается

¹ Там же.

² Этнокультурное многообразие – потенциал развития общества в странах Центральной Азии. – Бишкек, 2004. – С.357.

³ Айдаркулов М. Проблемы освещения этнического многообразия в прессе // Этнический мир в Кыргызстане. – Бишкек, 2006. www.soros.kg

развиваться в общественном сознании, и потребуется немало времени и усилий для того, чтобы он вошел в сферу общественных отношений¹.

Российские ученые, которые занимаются изучением разрешения этнических конфликтов, пришли к убеждению, что журналисты и медийные деятели являются одними из конкретных ключевых лиц в конструировании современной нетерпимости, конфликтов и насилия².

Журналисты часто используют этническую информацию, но никто не делает попыток, чтобы узнать, как ее использовать и писать. В основном, они пишут поверхностно, особенно не вдаваясь в подробности и без глубинного изучения проблемы. Для того чтобы написать грамотную с профессиональной точки зрения статью, необходимо владеть огромным объемом знаний. Кроме этого немаловажно знать терминологию, историю межнациональных отношений и т.д. «Журналист, рассказывающий читателям об этническом своеобразии человеческого сообщества, должен хорошо знать описываемый народ и помнить, что этническая журналистика – очень тонкая сфера, а одна неудачная публикация может порой создать большое напряжение между этносами, народами, странами...»³.

Кроме того, есть и другая сторона, когда проблему вообще не замечают и предпочитают жить по принципу «у нас в этом вопросе все замечательно», но в жизни существует такой термин, как *бытовой шовинизм*. Он был, есть и будет. Раньше люди говорили о национальной неприязни шепотом и между собой, а сегодня национальные недовольства друг другом вылились на страницы печати, в эфир радио и телевидения. Информация большим потоком пошла в массовое сознание о нетерпимости одного этноса другим.

В последнее время через ведущие государственные и частные СМИ большим потоком в массовое сознание передается так называемая этническая информация. Основными ее формами являются упоминание этнонимов (или национальностей), например: кыргыз, курд, чеченец и т.д., в некоторых случаях – название стран. Этническая информация в прессе – это, прежде всего, упоминание в публикациях о народах и странах, о национальных или этнических обычаях и ценностях.

Современное общество – продукт долгого развития человечества со своими плюсами и минусами, также со своими ценностями. На наш взгляд, этническая журналистика стала возможной только в наше время, время постмодернизма. Здесь мы отказались от старой формы подачи информации, когда проблем в этническом вопросе нет, проблема «пятой графы» осталась в прошлом, но сегодня она появилась совсем в другой окраске, более агрессивной со стороны общества и государственных структур, которые диктуют идеологическую политику СМИ. К сожалению, в этой ситуации мы еще не создали новую, грамотную форму в освещении этнической тематики. По сути, межнациональные конфликты происходят из-за непонимания «языка общения», и возникает «язык вражды». Но если взглянуть на эту ситуацию объективно, то можно увидеть, что все этнические конфликты созданы или сфабрикованы искусственно. На самом деле причина конфликта может быть любой: экономической, социальной, но не национальной. Человеку легче оскорбить, обвинить не по личным качествам, а по национальному признаку, потому что именно в этом он видит отличие от себя, возможно, он хуже, но признать это невозможно, и отсюда все унижения по национальной принадлежности:

¹ Там же.

² Малькова В. Этнические аспекты журналистики – М., 2004. – С.10.

³ Малькова В. Актуальные проблемы противодействия этнического экстремизму в СМИ. www.tolerance.ru

«Постмодернизм отказывается от старой веры в язык, способный правдиво и достоверно воспроизводить действительность, говорить «истину» о ней»¹.

Каждое государство имеет ряд законодательных актов, регулирующих межнациональные отношения, но не всегда принятые юридические документы применяются в реальной повседневной жизни. Бытовой шовинизм, национализм, нетерпимость все чаще муссируются в прессе, тем самым накаля обстановку и настроения в обществе. Последствия всего этого могут быть жесткими и кровопролитными. Кто в этой ситуации будет нести ответственность? Государство, СМИ, журналисты, правоохранительные органы? Самое ужасное, что в этой ситуации пострадают невинные мирные граждане.

С одной стороны, здесь нет ничего нового. Если заглянуть в историю, человечество уже проходило разные формы межнациональных конфликтов: массовое уничтожение одного этноса другим, или превосходство одного этноса как гениального над другим.

Еще одна из форм проявления этнической нетерпимости современного социума – ирония. К примеру, высмеивание межнациональных отношений или самоидентичности одного народа над другим. В частности, российский сатирик Михаил Задорнов высмеивает этнические особенности представителей какого-либо этноса или народа. К примеру: украинцев, представителей Средней Азии, американцев. Юмор – это тот ключ, который может разрядить нагнетенную обстановку, а может, наоборот, обострить ее.

СМИ имеют немаловажную идеологическую систему воздействия на общество в процессе формирования отношения одного этноса к другому. В настоящее время человек не представляет свою жизнь без СМИ, это единственный и доступный источник информации, в этом случае они влияют на изменение отношений или формируют определенные стереотипы в сознании людей. «Эта исходная и главная идея постмодернизма и критика кардинальных изменений социокультурной ситуации в западном обществе, которые произошли под воздействием глобализирующейся системы масс-медиа, мистифицирующей массовое сознание, порождающей мифы и иллюзии»².

Вопрос освещения этнических конфликтов можно рассмотреть в рамках теории Социальной ответственности журналиста.

Информация, которую дают журналисты в своих изданиях, предназначена для общества. В свою очередь, гражданское общество имеет право и возможность направить и дать ориентиры журналистам, о чем писать на этническую тематику.

Зачастую эти ориентиры дают политические лидеры или главы государств, они диктуют нынешнюю идеологию и политическую обстановку в стране.

Именно журналисты, подталкиваемые политиками, в первую очередь участвуют в этих разъединяющих людей дискриминационных акциях, создавая в регионах этнопсихологическую напряженность, психологически «выдавливая» инокультурных жителей из данной местности.

Сегодня нет ни одного государства, где проживали бы только представители одного этноса. В связи с этим журналисты, которые пишут об этничности, должны нести информацию, которая бы способствовала формированию менталитета общества с гуманными и справедливыми отношениями между доминирующей или титульной нацией и представителями других этнических групп, проживающих на территории того или иного государства, несмотря на некоторые культурные, религиозные, языковые отличия.

Современные средства массовой информации, а также журналисты, эксперты, аналитики, повествуя о жизни современного общества, естественно, касаются информации,

¹ Социальная теория постмодернизма: исходные постулаты. www.chemnet.ru

² Там же.

содержащей этничность. Для пишущей братии этничность является еще одним важным дополнительным штрихом к общему портрету героя. В большинстве случаев этнический признак подается как, эдакий незначительный факт, которым можно характеризовать ту или иную ситуацию, в которой оказался герой статьи. При описании отдельных событий этничность используют как яркий знак или символ дополнительной информации. «Таким образом, журналистика, освещающая проблемы этничности, может быть названа этнической журналистикой, а информация об этнических особенностях жизни, которая появляется в СМИ в разных формах, – этнической информацией»¹.

Термины, которые содержат этническую информацию, активно употребляют журналисты в своих работах, и только недавно это привлекло ученых, они стали изучать, как журналисты используют этническую терминологию в своих публикациях. Это новое направление в научном мире. И в ближайшее время тема межэтнических отношений и этнической информации не потеряет своей актуальности. Особенно сегодня, когда современные политики так много уделяют внимания национальному вопросу, выступая с публичными заявлениями в печати и в эфире радио и телевидения.

Список литературы

1. Айдаркулов М. Проблемы освещения этнического многообразия в прессе // Этнический мир в Кыргызстане. – Бишкек, 2006. www.soros.kg
2. Бромлей Ю.В., Дробижева Л.М., Губоло М.Н., Лебедева Н.М., Солдатова Г.У., Тишков В.А. и др. Сборник статей этнологов и антропологов. www.tolerance.ru
3. Малькова В.К. Этнические аспекты журналистики. – М., 2004. – С.19.
4. Малькова В.К. «Способы транслирования этничности в массовое сознание, или как делают этническую информацию толерантной и конфликтной» М., 2004 www.tolerance.ru
5. Малькова В. Актуальные проблемы противодействия этническому экстремизму в СМИ. www.tolerance.ru
6. Малькова В.К. Российская пресса и проблемы этнической толерантности и конфликтности. www.tolerance.ru
7. Профессиональная этика журналистов. Документы и справочные материалы. – М., 1999. – С. 31.
8. Социальная теория постмодернизма: исходные постулаты. www.chemnet.ru
9. Этнокультурное многообразие – потенциал развития общества в странах Центральной Азии. – Бишкек, 2004. – С.357.

¹ Малькова В. Этнические аспекты журналистики. – М., 2004. – С.17.

УДК 34:681.3(575.2)

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА КЫРГЫЗСТАНА В КОНТЕКСТЕ ЕГО ТРАНСФОРМАЦИИ В ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЩЕСТВО

Д.А.Ашимова

аспирант Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

The transformation into informational society of the Kyrgyz Republic judicial culture is considered in the article.

Правовая культура общества в современном интегрированном мире часто уже не определяется территориальными границами одного государства. Идет процесс интернационализации и взаимообогащения различных культурных ценностей. В таком взаимном сближении национальных культур состоит процесс формирования единой субкультуры с позиции общечеловеческих ценностей. Кроме того, мировое сообщество уже осознало необходимость выработки общецивилизационных, общечеловеческих начал и принципов деятельности в межгосударственных отношениях, которые закрепляются в важнейших нормативно-правовых актах международного характера.

В этой связи в новом интегрированном мире перед кыргызским обществом стоит задача повышения общего уровня правовой культуры каждого гражданина. В Кыргызской Республике принят ряд законов, направленных на повышение уровня правовой информированности граждан страны¹, а также созданы информационно-правовые центры при правительстве страны (интернет-сайты Токтом, Эдвайзер), периодически издается журнал “Токтом”, публикуются Нормативные акты КР и т.д. Данные меры открыли широкую возможность к доступу к законам, подзаконным нормативным актам КР.

Правовая культура личности зависит от многих обстоятельств, в том числе от типологии деятельности и сферы правового регулирования, различного правового опыта, уровня подготовки и характера профессиональной деятельности, наличия у индивида определенного уровня правовой информированности, общественной работы, интересов, запросов и т.д. Наконец, уровень правовой культуры индивида определяется его правовой активностью. Несмотря на то, что связь между уровнем правовой информированности и правовой активностью очевидна, последняя в большей степени относится к волевому элементу правовой культуры личности, так как наличие правовых знаний не всегда означает их активное использование.

Правовую культуру в зависимости от ее уровня подразделяют на обыденную, профессиональную и теоретическую. Обыденный уровень правовой культуры личности обычно характеризуется отсутствием глубоких обобщений, ограничен повседневными рамками жизнедеятельности личности. Как правило, эта культура останавливается на поверхности правовых явлений. Однако данному уровню правовой культуры личности, более чем какому-либо другому, присущ здравый смысл, так как народ всегда прав,

¹ Законы Кыргызской Республики 8 октября 1999 г. № 107 «О гарантиях и свободе доступа к информации» от 5 декабря 1997 г. № 89; «О системе научно-технической информации» от 8 октября 1999 г. № 108» // См.: Интернет-сайт: www.toktom.kg

будучи непосредственно связанным с практикой бытия, более скептичен, консервативен, чем люди идеи.

Большинство граждан КР обладают именно такой правовой культурой. Данный уровень ограничивается преимущественно осознанием социально-правовой реальности, свойственной для данного индивида или группы лиц, он внутренне противоречив, так как в нем могут переплетаться передовые, прогрессивные, цивилизованные взгляды и настроения с устаревшими, отсталыми. Поэтому в нем надо различать консервативные стороны (обывательские взгляды и настроения) и творческие, позитивные элементы.

Следует отметить, что для кыргызского общества характерен правовой нигилизм, и это представляет собой составную часть его ментальности, основанием которой выступает отчуждение к праву, свойственное как государственной власти, так и народным массам.

Основные пути преодоления правового нигилизма видятся, в первую очередь, в повышении общей правовой культуры граждан, совершенствовании законодательства, укреплении законности и правопорядка. Правовая культура является естественным проявлением творческого начала индивида в правовой сфере и раскрывает возможности в этой области. Она предполагает наличие глубоких и качественных изменений в мировоззрении личности, суть которого не только в том, чтобы быть достаточно информированным и знать, как предписывает правовой закон вести себя в обществе, но и еще глубоко убежденным в разумности и целесообразности правомерного поведения, всегда сознательно следовать правовым велениям и активно бороться за соблюдение правовых предписаний всеми.

В условиях становления правового государства и гражданского общества обыденная правовая культура формируется под возрастающим воздействием профессионального и теоретического ее уровня. Профессиональный уровень правовой культуры обычно приписывают юристам, а также тем лицам, которые связаны с правовой деятельностью. При непосредственном и частом выполнении юридически значимых действий они совершенствуют свои знания, степень понимания государственно-правовых явлений и свою профессиональную деятельность. Очень часто эту деятельность осуществляют должностные лица. Высокая правовая культура должностных лиц является условием обеспечения реализации субъективных прав и юридических обязанностей в обществе, гарантией соблюдения законности и правопорядка. Основные элементы правовой культуры имеют количественные характеристики, анализ которых позволяет выделить три типа правовой культуры личности: гражданский, подданнический и переходный.

Гражданский тип характеризуется высокой степенью правовой просвещенности, использованием специальных источников информации о своих правах и свободах, активными действиями и значительной активностью и реактивностью в правовом поведении. Под реактивностью понимаются ответные реакции на нарушение прав и свобод человека и гражданина. В оценочном аспекте гражданскому типу присуще отношение к правозащитным и судебным системам как значимым инструментам, несмотря на имеющиеся недостатки.

Подданнический тип является противоположностью гражданского. Он характеризуется низкой правовой просвещенностью, нежеланием пополнять свои знания о правах и свободах. Представители данного типа склонны полагать, что защита прав и свобод граждан – дело государственных органов. Вместе с тем для данного типа характерно принципиально негативное отношение к правоохранительным и судебным органам. В случае нарушения прав и свобод субъекты данной ориентации прибегают к самым примитивным, чаще всего аффективным или силовым средствам. В вопросах реформирования правозащитной сферы делают акцент на административных, карательных мерах.

Теоретическое осмысление факторов, влияющих на процесс формирования правовой культуры, представляет значительный интерес прежде всего потому, что имеет огромное значение в развитии и функционировании кыргызской государственности.

Ресурсы правовой культуры могут быть классифицированы по типам и видам. В зависимости от типа представляется целесообразным выделить субъективные (материально-имущественное положение личности, уровень правовой грамотности, характер кыргызской ментальности и т.д.) и объективные ресурсы (эффективность неюрисдикционных способов защиты гражданских прав, совершенство нормативно-правовой базы, эффективность правоприменительной деятельности и др.). Эта классификация отражает их принадлежность к конкретному носителю: человеку, гражданину или окружающей действительности.

Функциональная роль правовой культуры в развитии государственно-правовых процессов выражается и в стабилизирующем аспекте. Вопрос, по нашему мнению, заключается в том, насколько возможно, создав новую модель государственного развития, не просто обеспечить ее надлежащее функционирование, но и придать данной модели элемент устойчивости, что само по себе является весьма сложной задачей в наши дни, так как устойчивое социальное, а значит, и правовое развитие общества, как известно, предполагает определенно высокий уровень жизни, материальное благополучие, духовное и культурное развитие, социальную защищенность, высокую степень общественного сознания и самосознания и т.д.¹.

Вместе с тем в стадии становления правовой культуры личности, основное содержание и значение которой определяется постепенным созданием, накоплением объективных и субъективных предпосылок процесса формирования правовой культуры, решающими могут быть как новые условия информационного общества, основанного на технологиях массовой коммуникации, так и материально-имущественная обеспеченность граждан.

Социально-правовая среда стремится путем передачи направленных инфоблоков воспитать человека нужным ей образом. Этим целям служит система постоянно действующих каналов передачи информации, среди которых особое место занимает Интернет. Следовательно, являясь в определенном смысле детерминантой не только правовой культуры, но и правового состояния всего общества, Интернет приобретает особенное значение (а в будущем, возможно, основное) для проявления установки субъекта и его правовой активности, т.е. тех условий, которые прямо определяют процесс, формирующий правовую культуру.

Безусловно, воздействие правовой информации на сознание человека составляет одну из важнейших сторон формирования правовой культуры личности. Знание и учет особенностей восприятия права имеет существенное значение в деле организации воспитательной работы. Однако нельзя рассматривать формирование правовой культуры исключительно как процесс наращивания информации, смешивать познание и знание, информацию и формирование правовой культуры. Интерес представляет изучение того, как происходит интериоризация знаний, полученных с помощью Интернета, т.е. их включенность в совокупность всей информации, приобретенной ранее, и их оценка в соответствии с социальным и культурным статусом и ролью личности в обществе.

¹ Кузнецов П.У. Правовая культура граждан России // Информационное право. – 2005. – № 1, – С.23.

Кроме того, человек далеко не всегда потребляет предлагаемую ему или уже находящуюся в его распоряжении информацию. Доступность больших массивов правовой информации требует времени и усилий для их осмысления. Обилие информации не приводит автоматически к лучшим решениям. Новые масштабы работы с информацией требуют дальнейшей автоматизации интеллектуальных функций.

Таким образом, правовая культура личности отражает в первую очередь степень и характер правового развития индивида, обеспечивающих гражданскую активность последнего. В ней замыкается как субъективный мир творческой личности, так и объективный мир культурных ценностей.

Осуществление форм освоения элементов правовой культуры происходит под влиянием различных источников информации. Данное обстоятельство предопределяет особую актуальность теоретического осмысления взаимодействия современных источников информации и правовой культуры личности в условиях становления информационного общества, характеризующегося развитием индустрии создания, обработки и передачи информации, производства интеллектуальных инноваций культурных стандартов.

Анализ показывает, что основная часть населения не получает даже минимальных правовых знаний. При этом большинство из тех, до кого правовая информация все же доходит, получают ее из случайных и не всегда достоверных источников. Высокая доля периодических каналов в информационном поле позволяет говорить о том, что знания о праве, получаемые гражданами, "мозаичны" и во многом зависят от степени квалифицированности и точности освещения правовых вопросов журналистами, их тематических и содержательных предпочтений. Потребность в правовой информации в большей степени мотивирует обращение к неперiodическим каналам. Доля популярной правовой информации, распространяемой СМИ, чрезвычайно низка, а уровень внимания СМИ, в том числе Интернета, к правовым вопросам в целом ниже, чем уровень интереса населения к данной тематике. Значительная часть населения не обладает достаточной осведомленностью, чтобы соотнести абстрактные правовые знания с конкретной жизненной ситуацией.

И среди трудностей, вызванных необходимостью ознакомиться со своими правами, чаще других являются недоступность юридических консультаций, затрудненный доступ к Интернету, юридической литературе, сложность юридических текстов для понимания. Основная сложность (максимальная доля пенсионеров и рабочих) – отсутствие знаний о том, где можно ознакомиться с правами.

Таким образом информация – это ресурс жизнедеятельности и развития всех социальных и биологических форм жизни, поэтому необходим некий регулятор. Таким регулятором и призвана стать еще молодая, но динамично развивающаяся отрасль права – информационное право.

Для преодоления правового нигилизма и повышения уровня правовой культуры личности в Кыргызстане необходимо основной упор направить на правовое обучение, информирование населения о существующих юридических предписаниях. Очень важно ознакомление населения с образцами и идеалами, правовым опытом и традициями тех стран, где уровень правовой защищенности личности, а, следовательно, и уровень правовой культуры выше, чем в Кыргызстане. Тем более важно обучать этому будущих юристов-профессионалов, чтобы основную цель своей деятельности они видели в защите прав и свобод человека от произвола общества и государства, т.е. в защите слабого от сильного, что является одним из центральных постулатов общемировой, общечеловеческой морали, нравственности и культуры в целом.

Для достижения поставленных целей, в первую очередь, необходимо в кратчайшие сроки на законодательном и правительственном уровнях предусмотреть в республиканском бюджете Кыргызской Республики отдельную статью затрат "Информационно-коммуникационные технологии" и при разработке проектов законов Кыргызской Республики "О республиканском бюджете" направлять на целевое финансирование проектов по данной статье не менее половины прироста ежегодных налоговых и иных сборов, поступающих от юридических лиц, занимающихся деятельностью.

Список литературы

1. Долотказин Р.Х. Информационная безопасность как основная составляющая информационного законодательства // Альманах. Приложение к Российскому юридическому журналу. – 2001. – № 1.
2. Иголкин А.А., Росс Г.В., Фельдман М.Д. Влияние СМИ на информационно-психологическую безопасность региона: возможность оценки методами контент-анализа // Комплексная защита информации. Сборник материалов 6-й международной конференции. – Минск, 2002.
3. Бачило И.Л. Информационное право: Основы практической информатики: Учебное пособие. – М., 2001.
4. Иголкин А.А., Росс Г.В., Фельдман М.Д. Влияние СМИ на информационно-психологическую безопасность региона: возможность оценки методами контент-анализа // Комплексная защита информации. Сборник материалов 6-й международной конференции. – Минск, 2002. – С. 125-126.
5. Кузнецов П.У. Правовая культура граждан России // Информационное право. – 2005. – № 1.
6. Рассолов М.М. Информационное право: Учебное пособие. – М.: Юрист, 1999.
7. Международный ежемесячный бюллетень «Законодательство и практика средств массовой информации» № 55, март 1999.
8. ИЦ Токтом 2009 г. www.toktom.kg
9. Государственный интернет портал www.government.gov.kg

МАТЕРИАЛЫ II МЕЖДУНАРОДНОГО НАУЧНОГО ФОРУМА «ЖАШ ИЛИМПОЗ»

УДК 008.(575.2)(04)

КУЛЬТУРНОЕ НАСЛЕДИЕ КЫРГЫЗОВ: ИДЕИ О МИРЕ, ТОЛЕРАНТНОСТИ И УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВОМ

Б.М. Торогельдиева

канд. ист. наук, доцент кафедры социально-гуманитарных наук Академии
управления при Президенте Кыргызской Республики

In this presentation were considered questions of cultural heritage of Kyrgyz nation: ideas concerning world order, toleration and state management.

Уважаемые участники международного форума «Жаш илимпоз»! Наша страна переживает судьбоносные дни, когда закладываются основы справедливых идей, за которых погибла наша молодежь на центральной площади 7 апреля 2010 г. Сегодня для нас – кыргызстанцев – как никогда нужны терпимость, единство и мир для сохранения государственности и определения стратегии нашего развития.

В истории кыргызского народа имеет место множество примеров, когда кыргызский народ выходил из самых трудных ситуаций, основываясь на мудрости и терпимости, шел по пути созидания через инновации и развитие. Универсальные идеи, заложенные в кыргызской культуре, такие как великодушие, терпимость, взаимопомощь, свободолюбие и справедливость, способствовали не только сохранению кыргызского народа (первые упоминания в III в. до н.э. в китайских источниках), но и созданию суверенного государства в конце XX века. То ярко разгораясь, то затухая, государственность кыргызов была пронесена через многие века, прежде чем была создана суверенная Кыргызская Республика.

Молодые нации проходят этапы своего осмысления на начальной стадии развития капитализма. К сожалению, у нас этого не получилось, мы были присоединены к имперской России, затем были в составе Советского Союза. При всех достижениях и изменениях в кыргызском обществе в 50-80-е XX века, кыргызы, имеющие глубокие исторические корни и демократическую культуру, были подавлены в период сталинских репрессий. Происходит притупление этнического самосознания кыргызского народа, неприятие собственных культурных достижений, своих собственных духовных ориентиров. Кровная связь с тысячелетней историей кыргызского народа рассматривалась как проявление национализма. Забота патриотически настроенной интеллигенции о сохранении национального духа, памятников эпической культуры и собственной истории именовалась также национализмом, а любовь к родине – идеализацией прошлого.

Сейчас, когда мы стали независимыми, столкнулись с необходимостью нового осмысления своего прошлого, культуры с тем, чтобы процессы модернизации осуществлять более эффективно, рационально. За 19 лет суверенного Кыргызстана были попытки копирования различных вариантов моделей государственного управления: это и президентско-парламентская форма правления, и парламентско-президентская. Вводились различные политические институты, был принят закон о государственной службе, проводились реформы государственной службы, приняты положения об этике

государственной службы. Однако сегодняшняя ситуация в стране подтверждает важность обращения к культурному наследию, поиска того, что соответствует нашему менталитету. Все народы прошли через этот этап. Например, Турция, Китай, Япония все современные процессы модернизации, либеральные демократические модели накладывают на свою национальную культуру. История доказывает, что народ, который обращается к своим духовным истокам, особенно в критической ситуации, способен преодолеть любые трудности. К примеру, наши ближайшие соседи – китайцы – в начале своих исторических реформ, которые привели страну к нынешнему высокому уровню развития, в основу своих действий тоже положили духовные принципы, провозглашенные в 1978 году великим китайским лидером Дэн Сяопином: возрождение древней китайской культуры, тысячелетнего философского наследия и создание условий для свободного проявления лучших качеств китайского народа.

Духовное и культурное наследие – зримый образ Кыргызстана в мире, определяющий его привлекательность, уважение и доверие к нему. Культурное наследие должно быть одной из опор нашей государственности и основой мировой конкурентоспособности и жизнеспособности нашего народа и Кыргызстана в мире. Без осмысления своего прошлого, своей культуры трудно определить свое место и роль в глобальных процессах.

История кыргызского народа на протяжении почти двух тысячелетий имела и победоносные, и печальные страницы.

Великие страницы кыргызского народа – это государство енисейских кыргызов (начало VIII в.), во главе которого стоял Барсбек, Кыргызский каганат IX-X вв., когда жители всей огромной территории, начиная с Алтая, Сибири, заканчивая Центральной Азией, почетно называли себя кыргызами. В то время, как подтверждают исторические источники, образ кыргыза отождествлялся с бесстрашием, непобедимостью и продвинутой для своего времени. Кыргызская молодежь получала образование в Китае, Тибете, элита кыргызов пользовалась орхоно-енисейской письменностью, что также подтверждаются письменными памятниками. В начале XVI в. в Моголистане кыргызов, проживающих на западе государства, за мужество и отвагу называли «бесстрашными львами».

С другой стороны – это печальные страницы – потеря кыргызским народом своей государственности, сложные и трудные времена, когда кыргызы были вынуждены, в основном, под давлением иноземных нашествий перемещаться по просторам Центральной Азии в поисках безопасных и благоприятных мест проживания, множество неудачных попыток создания собственного независимого государства (например, Мухаммед-кыргыз, Ормон-хан, Алымбек-датка и др.), борьба за независимость, национально-освободительное движение, репрессии, войны, революции и потери как людских ресурсов, так и материальных. Однако основные принципы, заложенные в кыргызской культуре, такие как толерантность, готовность прийти на помощь, солидарность, сплоченность и взаимопомощь помогли выдержать все испытания и двигаться вперед, развиваясь и поднимаясь на новый уровень.

Большая часть многообразных традиций взаимопомощи, взаимоподдержки, терпимости накапливалась в жизни кыргызского народа веками, обогащаясь, видоизменяясь, приспосабливаясь к новым условиям, и передавалась из поколения в поколение. Имеют место примеры взаимовыручки и солидарности нередко и между противоборствующими сторонами, даже в экстремальных условиях или во время вооруженных конфликтов.

С потерей государственности кыргызы несколько сот лет были вынуждены вести кочевой образ жизни. Жесткая и суровая жизнь кочевника способствовала тому, что в управлении кыргызского общества превалировало демократическое начало. Правители

– ажо, бии – были выбираемыми кыргызским народом, составителями сводов законов – обычного права – являлись бии, которые принимались на курултае. Источниками кыргызского обычного права являлись обычай (адат, урп); практика судов биев; положение съезда биев («эреже»). Обычай нигде не был специально зафиксирован, а передавался из уст в уста, от поколения в поколение в виде кратких изречений и пословиц. Решения суда биев усиленно пропагандировались среди населения акынами, аксакалами, но до второй половины XIX века почти нигде не оформлялись письменно. В последующем приговоры суда бия записывались в кратких словах в особую книгу, а иногда оформлялись в виде письменного документа.

Так адат переходил в письменные общие правила материального права и судопроизводства. Эти правила фиксировались в идее документов и подписывались всеми биями, участвовавшими в разборах дел на чрезвычайных съездах биев. Во многих «эреже» подробно излагались вопросы судопроизводства, гражданского и уголовного права. Так, «эреже», выработанное на Токмакском съезде в 1893 г., состоит из 113 параграфов¹.

Внутренняя ментальность кыргызов сформирована в значительной степени под влиянием национальных традиций “кочевой демократии”. Если у монголов-чингизидов власть монарха-наследника переходила от отца к сыну, у кыргызов выборы хана происходили на альтернативной основе, тот, кто не оправдал доверия народа, свергался, на его место избирался достойный правитель. Об одном из критериев оценки правителя народом средневековый ученый XI в. Махмуд Кашгари писал: “Если правитель построил для себя дворец в чужой стране – это дурное предзнаменование. Это значит, что он готовит себе пристанище для бегства в трудный час. Это предательство своего народа, ибо простому люду некуда бежать, негде преклонить голову, кроме своей земли. Хоть ты и правитель, но у тебя нет преимуществ перед своим народом. На родной земле с ним ты родился, там же и умереть должен”.

В кыргызском традиционном обществе понятие справедливости превалировало в духовной культуре. Каждый член племени, рода получал награду моральную и материальную по заслугам. Например, звание баатыр присуждал сам народ за героические поступки в защите своей земли, своего народа, например, батыр Манас, батыр Семетей, батыр Сейтек, батыр Каныбек и т.д. В истории известны попытки, когда бай-манапы присваивали себя звание батыра, но народ не признавал их.

Сегодня для Кыргызстана для дальнейшего развития необходимо использовать богатое культурное наследие, которое сможет вывести страну на новый уровень. И толерантность, предполагающая уважительное отношение к другим культурам и религиям, может сделать страну, где проживает более 80 этносов, только сильнее.

Исследователи пишут о том, что кыргызам были чужды экстремизм, радикализм, чрезмерная религиозность, они были во всем толерантны. Они были и зороастрийцами, и тенгрианцами, и буддистами, и христианами, и мусульманами, и атеистами. Нет в мире народа, который принял за свою историю столько религий без войн и при этом сохранился, что уже является уникальным показателем.

Достойное место среди культурного наследия занимает эпос «Манас», который стал символом консолидации не только кыргызского этноса в борьбе за государственность, но и символом дружбы и согласия со всеми другими народами. Через всю трилогию эпоса «Манас» красной нитью проходит главная идея о единстве кыргызского народа, борьбе за независимость и создание собственной государственности.

¹ Нурбеков К.Н. История государства и права Киргизской ССР. – Фрунзе, 1982. – С.64-65.

Эпос от начала до конца безраздельно воспеваает и прославляет также идею о мире и толерантности. К примеру, батыр Манас никогда не выбирал соратников по этническим признакам. Его любимая жена Каныкей Эне – таджичка, верный друг Алмамбет – китаец, хан Кокчо – казах.

Историческая мудрость и дальновидное предвидение наших предков позволили в XVIII в. (Атаке-бий) сделать стратегический выбор нашего будущего – курс на Россию. Хотя царский и советский периоды для кыргызов были непростыми (как было сказано выше), но именно в это время в Ала-Тоо произошли прогрессивные перемены, которые вывели кыргызский народ на путь современного развития.

Неотъемлемую часть сокровищницы культуры кыргызского народа в современный период составляют произведения выдающегося писателя Ч.Т. Айтматова. В его произведениях были продолжены темы мира, свободы, справедливости и единства народов, проблемы толерантности в современном мире, заложенные в традициях кыргызского народа. В Стратегии развития страны до 2012 года намечено сохранить национальные культурные традиции и основные ценности нашего общества.

Таким образом, культурное наследие кыргызского народа, отражающее идеи о мире, толерантности и государственном управлении, может стать основой современного развития.

Несмотря на то, что страна молодая, нам необходимо проявлять политическую мудрость в проведении внутренней и внешней политики, т.е. мы должны вырасти в этом отношении, научиться ориентироваться в существующих реалиях, опираясь на наше культурное наследие.

УДК 130.2

КОНФУЦИАНСТВО И КИТАЙСКАЯ КУЛЬТУРА

Ван Чже

доктор географии, профессор, директор
Института Конфуция при КНУ им.Ж.Баласагына

In this presentation were considered philosophy of Confucianism and Chinese culture.

Дорогие коллеги, участники конференции, студенты!

Для меня большая честь участвовать сегодня в этом форуме молодежи, устраиваемом Академией управления при Президенте, где собрались руководители разных образовательных центров, преподаватели разных дисциплин и студенты разных вузов, которые, в свою очередь, представляют не только свое учебное заведение, но и свою нацию и культуру.

Позвольте мне за 15 минут постараться дать разъяснение по поводу конфуцианства и культуры за исторический путь развития КНР. Думаю, это нелегкая задача, и прошу у вас заранее извинения.

Тем не менее на сегодняшний день взаимоотношения между Кыргызстаном и Китаем

становятся все глубже и глубже. Граждане наших стран, которые хотят посетить дружественную страну, чтобы создать взаимопонимание и взаимообмен культур, будут способствовать выражению положительных чувств народов двух стран и развитию дружбы между нашими народами. Здесь я хочу как можно более ясно рассказать вам об основных чертах китайской культуры. Если вы найдете недостатки в моем докладе, пожалуйста, извините меня.

Конфуций (551-479 до н.э.), известный мыслитель, философ. Его учение через призму будущих поколений было унаследовано и сформировано как конфуцианская мысль, также известное как конфуцианство. Конфуцианство является основой традиционной китайской культуры, оно стало символом китайской культуры. Тем не менее, я думаю, что китайская культура состоит не только из философии конфуцианства.

Во-первых, в философии Китая существуют учения конфуцианства, даосизма, буддизма, моизма, легизма, а также других великих мыслителей и философов, которые внесли большой вклад в создание, формирование и развитие китайской культуры.

Во-вторых, развитию китайской культуры содействовали этнические меньшинства Китая, в плане заимствования этнической одежды, продуктов питания, строительных материалов, культуры (фольклор, танцы), религии и духовного сознания.

В-третьих, в процессе формирования китайская культура вобрала в себя лучшее из всех культур этнических групп во всем мире. Родной религией Китая считается даосизм. Буддизм, христианство и ислам пришли извне. Буддизм, как мы все знаем, возник в Индии, но буддизм исчезает в Индии, в то время как в Китае буддизм Махаяны, буддизм Тхеравады и ламаизм только укреплялись.

Исходя из вышеизложенного, можно заметить, что китайская традиционная культура на протяжении тысячи лет своего развития вобрала лучшее из других культур всего мира. В том числе совокупность миропонимания, мироощущения и мировосприятия китайского народа стала основой духовного сознания, с чего начала строиться древняя культура Китая. Оно так же повлияло на мировоззрение китайского человека в дальнейшем. Мировоззрение человека определяется культурой, природой ценностей, взглядами, идеями... Поэтому важно знать, чтобы подружиться с китайским народом, нужно сначала познать его культуру.

Содержание и характеристика китайской культуры

Идея «Чжунной»

Идея «Чжунной» – умеренность – определяется накопленной мудростью китайской нации. Имеется в виду делать что-то одно – лучше, чем ничего не делать. Для "Чжунной" важно уметь определить "степень" мастерства. Существует всегда предел, когда при его превышении положительное может оказаться отрицательным. Также существует и другой смысл, т.е. «умение работать при изменении постоянств» (к примеру, во время реформы и открытости Китая плановая экономика перешла в рыночную экономику).

Гармония

Китайцы уже давно определили для себя концепцию «Heaven». Они всегда стремятся к гармонии с природой и бытием.

Большинство китайцев стали привыкать к основному вопросу, и **главное стало второстепенным, а второстепенное становилось незначительным.** Китайцы в Средней Азии, при возникновении каких либо проблем, стараются разрешить их с

помощью денег, для сохранения спокойствия. Это выглядит как обычная практика. Но, по сути, китаец придает большое значение взаимоотношениям между людьми, дорожит гармонией и никогда не станет враждовать. Гармония стала не только основой крепкой семьи, социальной стабильности, но и основной гарантией долгосрочной национальной стабильности. Мэн-цзы сказал: "Время не важнее, чем положение, но положение не так важно, как люди", указывая на общие психологические отношения в Китае.

Китайцы серьезно относятся к гармонии между человеком и природой. Нельзя смотреть на природу как на враждебную силу, а нужно стараться взаимодействовать с ней и взаимодополнять, помогая друг другу, то есть достичь единства между человеком и природой.

Индукция

Китайцы перед деятельностью спрашивают, работают ли они для пользы или вреда. Китайцам давно известно, что польза и вред – это не точное соответствие хорошего и плохого. Иногда во вред себе стремятся получить выгоду, но не лучше ли потерпеть убытки, чтобы потом быть в выигрыше?

Конфуцианский прагматизм

Поведение китайца – это четкая целенаправленность. Китайцы честные, умные и старательные, а также хорошо обучаемые. Целью учебы является достижение славы и выгоды.

Китайцы, за исключением некоторых этнических ханьцев, поклоняются Богу, но среди них очень мало истинно верующих (как, к примеру, у ханьцев, имеющих иные способы и цели верования в Бога). Это заметно со стороны, что, у китайцев есть черты реалистичности. В отличие от современных людей верующие при рождении должны верить в какого-либо Бога, не имея собственного выбора.

Вверх через резервный путь

Китайцы при деятельности не используют принцип постоянства, а находят иные пути достижения цели. При этом они не упрямы, а внимательно относятся к изменившейся ситуации и стараются быстрее адаптироваться. Хотя, на первый взгляд для Запада, может показаться, что их действия беспринципны, но в отличие от них китайцы не консервативны и всегда могут найти новые пути решения. Об этом Мэн-цзы привел следующий пример: «В древности существовал обычай, когда мужчина не может контактировать с женщиной кроме собственной жены, но если же жена брата тонет в воде, ради спасения ее жизни можно нарушить этот обычай».

Таким образом, мы постарались кратко рассмотреть и проанализировать содержание и особенности китайской культуры, и нужно учитывать характерные черты народа, истоки которых уходят в глубь истории китайской культуры. Нужно стараться больше познать друг друга, и в итоге мы придет к миру и согласию.

УДК 316.32(575.2)

СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ ГУМАНИТАРНЫМ НОРМАМ

Клаудиа Аззолини

глава Миссии Международного Комитета Красного Креста (МККК) в КР

The presentation concerns problems of challenging humanitarian standards on modern stage.

Я приехала в эту страну в январе 2008 года, и с тех пор у меня было время по достоинству оценить традицию гостеприимства, которая очень сильна в Кыргызстане, красоту нетронутой природы и твердую решимость киргизского народа отстаивать свою свободу и права.

За то время, которое было мне предоставлено для выступления перед Вами, я хочу коснуться трех тем:

- во-первых, кратко упомянуть те вызовы, которые мы, представители МККК, выявили в Центральной Азии сразу после того, как приехали сюда;
- затем, переходя от прошлого к будущему и от местного масштаба к всемирному, упомянуть о некоторых вызовах порядку и безопасности на планете, которые касаются всех нас – говоря "нас", я имею в виду дипломатическое, военное и гуманитарное сообщества, а также всех, кто участвует в поддержании законности, порядка или в отправлении правосудия;
- наконец, поделиться взглядами на эволюцию природы вооруженного конфликта и других форм насилия, эволюцию, которая заставляет задуматься над рядом вопросов относительно применимых правовых систем.

История

Позвольте мне сначала напомнить о вызовах прошлого. В 1992 г., когда открылась Региональная делегация в Ташкенте, МККК стал новым субъектом, действующим в Центральной Азии, и ему было необходимо понять, каким образом строить работу с недавно получившими независимость государствами бывшего Советского Союза. Например, первая миссия МККК в Таджикистане состоялась в марте того же года, ее целью было содействовать присоединению страны к Женевским конвенциям и Дополнительным протоколам. В январе 1993 г. МККК направил делегацию в Душанбе, а в июле – открыл отделение в Хороге (Горный Бадахшан).

Мы столкнулись с многочисленными конкретными вызовами: МККК был малоизвестен. Его уникальный статус, основанный, прежде всего, на независимости и нейтральности организации и на связи его оперативной деятельности с гуманитарным правом, был известен лишь узкому кругу экспертов. Мало кто из наших делегатов говорил на местных языках.

Нам пришлось иметь дело с двумя разными видами ситуаций: с одной стороны, вооруженный конфликт в Таджикистане, ситуация, хорошо знакомая МККК; с другой стороны, ситуации мира, в которых наши партнеры по диалогу, в представлении которых МККК ассоциируется с войной, не обязательно рассматривали распространение знаний и информации о международном гуманитарном праве как приоритет. В то время, как, впрочем, и сейчас, было необходимо решать так много других политических, экономических и социальных вопросов! Некоторые также опасались, что преподавание

международного гуманитарного права может создать впечатление, что ожидается вооруженный конфликт, в то время как это не соответствовало действительности. А молодых студентов гораздо больше интересовало коммерческое право, которое может помочь найти работу, чем международные стандарты, применимые в вооруженных конфликтах, которые, как они надеялись, им никогда не придется узнать на собственном опыте.

С помощью нашего присутствия в регионе мы стремились достигнуть четырех разных целей:

- **Во-первых, конечно, обеспечить защиту и помощь людям, пострадавшим от вооруженных конфликтов.** Во время войны в Таджикистане одна из трудностей при осуществлении программ помощи лицам, перемещенным внутри страны, заключалась в необходимости работать независимо от УВКБ, не дублируя при этом его работу. Выяснилось, например, что УВКБ уделяет основное внимание тому, чтобы помочь перемещенным лицам вернуть себе свою собственность в тех случаях, когда их жилища были незаконно заняты, в то время как МККК помог ряду перемещенных лиц возвратиться домой. Мы действовали независимо друг от друга, однако обеспечивали всестороннее удовлетворение потребностей.
- **Второй целью МККК было полностью использовать свои возможности, действуя в качестве нейтрального посредника.** Эту роль он играл при обмене пленными в Хороге в сентябре 1994 г. Одни из них были освобождены таджикским правительством, других привез в Хорог один из наших делегатов из Афганистана. Это было настоящее приключение, ведь нужно было успеть до окончания временного прекращения огня!
- **Наша третья цель состояла в распространении знаний и информации о международном гуманитарном праве.** МККК считал важным работать на долгосрочную перспективу, используя для этого программы обучения школьников. Они были разработаны учителями из различных стран, где такие программы осуществлялись и поддерживались министерствами образования. МККК также начал распространять знания о гуманитарном праве в вузах, в вооруженных силах, в политических кругах и среди других лиц и организаций. Сегодня существует полное понимание того, что преподавание международного гуманитарного права не должно восприниматься как нечто, связанное с непосредственной перспективой вооруженного конфликта. Такое преподавание является обязанностью всех государств – участников Женевских конвенций 1949 г., которые также должны внести соответствующие изменения в свое внутригосударственное законодательство.

Мы должны также думать и о том, что будет после нас. Обсуждение с молодежью гуманитарных принципов, лежащих в основе правильного поведения, уважения к человеческому достоинству других в условиях вооруженного насилия, если молодым людям когда-либо придется столкнуться с ним у себя на родине или за границей, представляет собой инвестицию в будущее. Кто знает, что ждет молодые поколения лет через десять или двадцать?

- **И, наконец, МККК стремился поддерживать общества Красного Полумесяца** при осуществлении ими некоторых видов гуманитарной деятельности, помогая им готовиться к ситуациям вооруженного конфликта или иных форм насилия. В ответ МККК получал поддержку, консультации и дружеское отношение.

Глобальные вызовы будущего

По мнению исследователей, с которыми общаются руководящие специалисты МККК во всем мире, есть три глобальных вызова, которые приведут к росту напряженности: изменение климата, урбанизация и миграция.

Во-первых, глобальные экологические угрозы, такие как изменение климата, вероятно будут усиливать напряженность во всем мире. Межправительственная комиссия ООН по изменению климата говорит о тревожных тенденциях: глобальное потепление и связанный с ним дефицит воды, усугубление засух и рост числа стран, подверженных засухам, в некоторых регионах на фоне увеличения количества осадков в других местах, таяние ледников в горных районах, экстремальные метеорологические явления, такие как аномальная жара, циклоны, ураганы, сильные дожди, – это лишь некоторые из них. Изменение климата и деградация окружающей среды, частично вызванная деятельностью человека, например, использованием пестицидов или выбиванием пастбищ, породит новые модели миграции.

Проводились научные исследования для изучения связей между деградацией окружающей среды и вооруженным конфликтом. Хотя прямую причинно-следственную связь между ними еще только предстоит доказать, некоторые авторы видят в изменении климата фактор, увеличивающий угрозы. Сочетание нехватки ресурсов, демографического давления и бедности ставит под угрозу устойчивое развитие в странах, у которых зачастую недостает средств для необходимой адаптации.

Это явление вызывает у МККК озабоченность по целому ряду причин:

- *Во-первых, каким образом сообщества будут приспосабливаться к изменению климата?* В некоторых регионах они уже адаптируют свои модели хозяйствования, переходя от кочевого образа жизни к более оседлому. В некоторых сообществах возникла напряженность между пастухами и крестьянами из-за пользования плодородными землями и доступа к воде. Люди, пострадавшие от изменения климата, также мигрируют, часто переселяясь из сельских местностей в города. Если события развиваются по наихудшему сценарию, они вступают в вооруженные группировки для защиты своей земли или занимаются разбоем, чтобы выжить.
- Второй вопрос: *как может гуманитарное сообщество уменьшить свое отрицательное воздействие на окружающую среду*, например, планируя лагеря перемещенных лиц таким образом, чтобы это не приводило к обезлесиванию, или предоставляя продовольственную и иную помощь исключительно в пригодной к переработке или биоразлагаемой упаковке? МККК начал анализировать такие вопросы, как контроль и утилизация отходов, использование энергии и воды, а также вторичную переработку компьютерной техники и других материалов.
- Наконец, *как можем мы способствовать осознанию экологических последствий войны и обязательства воздерживаться от умышленного превращения окружающей среды в объект нападения, бессмысленного уничтожения, неизбирательных нападений и причинения несоразмерного ущерба?* Окружающая среда подлежит защите как гражданский объект, но ей необходимо предоставить особую защиту как таковой. Для поощрения уважительного отношения к окружающей среде можно, например, показывать, как невозполнимый ущерб может поставить под угрозу здоровье или выживание населения, в частности, в результате загрязнения пахотных земель, воздуха и источников воды. Международное гуманитарное право, которое защищает природную среду от "обширного, долговременного и серьезного ущерба" в странах, где происходят конфликты, в этом контексте представляется особенно важным.

Озабоченность вызывает не только изменение климата, но и урбанизация. Исследование, проведенное в 2006 г. Программой ООН по населенным пунктам, утверждает, что вероятность стать жертвой преступления гораздо выше в городах, чем в сельской местности. В городах факторы риска имеют место в плотно населенных

районах: высокий уровень бедности, распространение стрелкового оружия, торговля наркотиками, наличие банд, организованных преступных группировок и гангстерских синдикатов. Эти факторы риска делают некоторых горожан более уязвимыми к призывам к насилию.

МККК озабочен тем, как много людей погибает в результате вооруженного насилия в крупных городах, таких как Рио-де-Жанейро в Бразилии. Тысячи людей каждый год гибнут в фавелах Рио-де-Жанейро в результате убийств, связанных с торговлей наркотиками и распространением стрелкового оружия. Хотя обстановка во многих городах не настолько напряженная, чтобы можно было говорить о вооруженном конфликте и, следовательно, о применимости международного гуманитарного права, она приводит к катастрофическим последствиям для людей. В наилучшем положении для оказания помощи этим людям находятся национальные общества Красного Креста и Красного Полумесяца, поскольку такая деятельность требует укорененности в местном обществе, долгосрочной перспективы и наличия возможностей для дальнейшего развития. МККК внимательно следит за ведущейся в настоящее время дискуссией о пороках бесконтрольного процесса урбанизации.

Наконец, все большую остроту приобретает процесс международной миграции. Миграция – явление во многих смыслах положительное. Особо важна одна из особенностей миграции: диаспоры предоставляют денежную помощь своим родственникам в странах происхождения. Поэтому последствия экономического кризиса в плане возможностей трудоустройства мигрантов вызывают все большую озабоченность, в том числе и в Центральной Азии.

Миграция заставляет задуматься о гуманитарных проблемах: о трудностях, с которыми сталкиваются мигранты во время перемещений, об эксплуатации, которой они часто подвергаются, об условиях содержания, когда их интернируют, как это нередко случается, в транзитных и принимающих странах, и о трудных условиях возвращения, когда им не удастся закрепиться в принимающей стране или когда их высылают домой в принудительном порядке. МККК, со своей стороны, особенно активно работает в области восстановления связей между мигрантами и их семьями. Он также призывает к достойному обращению с останками умерших, в частности, позволяющему их опознать.

В заключение этой второй части моего выступления позвольте мне успокоить вас. МККК не превращается в организацию, пытающуюся ответить на все глобальные вызовы на планете. У него для этого нет ни полномочий, ни человеческих, ни финансовых компетенций. Но МККК сознает, что эти глобальные вызовы приводят к дополнительному давлению на страны, пострадавшие от вооруженных конфликтов или иных форм политического или вооруженного насилия. Поэтому он должен учитывать эти факторы при анализе конфликтов, выработке своей политики, а иногда – и при определении мер по удовлетворению гуманитарных потребностей.

А сейчас я хочу обратиться к последней теме моего выступления – меняющемуся характеру вооруженного насилия и его последствий в гуманитарном плане.

Меняющийся характер вооруженного насилия и его гуманитарные последствия

Несмотря на положительные прогнозы некоторых специалистов, нам не следует ожидать заметного и продолжительного сокращения числа ситуаций вооруженного насилия в мире. Согласно "Докладу о человеческой безопасности", подготовленному университетом Британской Колумбии (Канада) в 2005 г., число вооруженных конфликтов, особенно международных, резко снизилось с 1990-х гг. Это объясняется такими факторами, как окончание "холодной войны", положившее конец ряду "опосредованных войн", использование миротворческих миссий ООН или превентивной

дипломатии Генерального секретаря ООН. Однако нельзя не учитывать и некоторые факторы, вызывающие беспокойство – только что упомянутые глобальные проблемы, растущее неравенство между богатыми и бедными на всемирном, региональном и национальном уровне, несмотря на экономический рост, которого добились некоторые страны благодаря глобализации, и возможные разногласия относительно некоторых международных границ, унаследованные из прошлого. Короче говоря, мы должны быть готовы к значительным переменам.

Вооруженные конфликты в наши дни носят преимущественно немеждународный характер. Противостоящими сторонами являются организованные вооруженные группы, сражающиеся против своих правительств или между собой. Мы с тревогой наблюдаем следующее.

- *Во-первых, размывается различие между войной и миром.* Многие конфликты тянутся десятилетиями с периодическими вспышками насилия. Требуются годы, чтобы достичь настоящего мирного соглашения. Хрупкие перемирия могут на время заморозить происходящее, но в таких случаях гуманитарные организации и организации, содействующие социально-экономическому развитию, прекрасно знают, что постконфликтную ситуацию следует рассматривать через призму предконфликтной. На всякий случай.
- *Во-вторых, политические вопросы, связанные с самоидентификацией, в значительной степени формируют современное насилие.* Иногда это отражение истинной солидарности между людьми, связанными общими узами. Иногда манипуляция этнической принадлежностью или религиозными убеждениями используется в качестве тактики для внушения страха и ненависти, приобретения сторонников или создания союзов. К сожалению, страх может привести к дегуманизации противной стороны, что облегчает отказ от уважения к достоинству принадлежащих к ней людей.
- *В-третьих, очень часто существует неравенство между средствами, используемыми в вооруженном конфликте противными сторонами.* В этом случае каждая из них придерживается своих правил и утверждает, что защищает некую высшую истину, что оправдывает нарушения права с ее стороны. Такая асимметрия ставит под угрозу соблюдение международного гуманитарного права.

Выработка универсального определения терроризма – вот первое препятствие, с которым мы сталкиваемся в попытке проанализировать это явление. Однако очевидно, что действия, направленные на терроризирование гражданского населения, запрещаются международным гуманитарным правом в значительной степени из-за их неизбирательного характера. Также очевидно, что внутригосударственные и международные стандарты в области уголовного правосудия и прав человека образуют правовую базу для борьбы с теми, кто совершает террористические акты вне контекста вооруженных конфликтов.

Такие предумышленные нападения создают помехи для гуманитарной деятельности.

- Они порождают ограничения, связанные с обеспечением безопасности, которые снижают способность гуманитарных организаций выполнять свои задачи.
- Террористические акты также усиливают склонность государств объединять все имеющиеся в их распоряжении средства для борьбы с терроризмом, сочетая военные операции с программами гуманитарной помощи, чтобы завоевать "сердца и умы", тем самым приводя людей в замешательство относительно того, кто чем занимается и почему.
- И последнее – хотя и не по смыслу: не все, в том числе не все выразители общественного мнения, понимают, почему при содержании под стражей лиц, совершивших террористические акты, с ними следует обращаться гуманно в

соответствии с нормами международного права. Поэтому добиться уважения к их достоинству может быть проблематично – проблематично, но необходимо.

Само наше присутствие на этом форуме демонстрирует нашу заинтересованность в укреплении духа гуманности как общечеловеческой ценности. Даже если не говорить о праве, значимость которого нет необходимости подчеркивать, мы убеждены, что универсальное "общественное благо" надо лелеять и сохранять для будущих поколений. Это не просто, но возможно, если все мы будем за это бороться.

- Четвертое явление, которое мы с беспокойством наблюдаем, – то, что монополия на вооруженное насилие, принадлежащая вооруженным силам государства, размывается в процессе приватизации. Частные военные компании все чаще присутствуют на полях сражений. Их следует привлекать к ответственности за их действия по отношению к гражданским лицам.
- И последнее – хотя и не по смыслу: технологии ведения войны развиваются. Некоторые армии используют на поле боя автоматические устройства, беспилотные летательные аппараты и другие компьютеризированные механизмы, тогда как в других частях света люди убивают друг друга с помощью ножей и мачете. Благодаря радио, телевидению и Интернету местные события очень быстро становятся известны всему миру. Таким образом, революция в информационных технологиях повысила значение виртуального поля боя, на котором средствами ведения войны являются пропаганда и дезинформация. Эта ситуация требует от МККК чрезвычайной осторожности в обращении с информацией.

Заключение

Я хотела бы подчеркнуть, что эта речь была написана до известных событий в Киргизии и никоим образом не отражает мнения МККК относительно того, что происходило в эти последние тяжелые дни.

В заключение я хотела бы рассказать вам о наиболее неблагоприятном варианте развития ситуации. В мире – на всех континентах – есть регионы, где можно ожидать широкомасштабных демонстраций, связанных с раздражением против продовольственного кризиса или условий жизни в трущобах. В некоторых странах гораздо чаще, чем раньше, происходят засухи, захватывая все большую территорию. При этом страдает выработка электричества гидроэлектростанциями – в то время как цены на нефть – и, следовательно, на энергию – весьма высоки. Финансовый кризис лишает рабочих мест мигрантов, которые вынуждены возвращаться домой.

Молодые люди, безработные и отчаявшиеся (некоторые из них при этом высокообразованные), могут поддаваться искушению присоединиться к экстремистским группировкам. Как я уже говорила, этническая принадлежность, религиозные убеждения или патриотизм, которые могут являться положительными факторами в обществе, рискуют стать предметом манипуляций, способных привести к насилию, в ситуации, когда люди боятся и ищут защиты у группы, с которой они себя идентифицируют. Мы также можем представить новые вспышки эпидемий или пандемий, вспомним хотя бы свинной грипп или птичий грипп. Пандемии могут привести к карантинам и породить враждебное отношение к группам населения, выступающим в качестве "козлов отпущения", например, к мигрантам, обвиняемым в распространении болезни. Как только начнутся беспорядки, городские банды или преступные синдикаты постараются укрепить свое влияние. Поддержание правопорядка станет весьма сложной задачей, и можно опасаться, что оно будет осуществляться способами, выходящими за рамки, предписанные законом.

Другими словами, в будущем нас может ожидать растущее число всплесков насилия, которые не достигнут уровня вооруженного конфликта, но посеют смуту. Причины этого насилия могут быть различны в Африке, Европе или Азии. Но на всех континентах люди или группы людей, скорее всего, будут открыто выражать свой протест, неудовольствие или говорить о своих требованиях, а также совершать отдельные и спорадические акты насилия. Борьба также может идти между различными группировками или с действующими властями.

Какую политику могут выработать правительства для уменьшения опасности таких столкновений? Может, имело бы смысл разработать на местном уровне более целостный подход к предотвращению таких различных форм насилия, как межличностное насилие, столкновения между общинами и войны между преступными группировками? Какие способы решения проблем могли бы помочь конкретным группам населения устоять перед искушением прибегнуть к насилию? Эти вопросы часто обсуждаются общественными и политическими деятелями, особенно во Всемирной организации здравоохранения, в рамках Программы развития ООН и Исследования вопросов стрелкового оружия.

Нам необходимо всем вместе изучить возможности содействовать соблюдению гуманитарных стандартов и норм, особенно в случае серьезного нарушения правопорядка внутри страны в результате актов насилия, не достигающих уровня вооруженного конфликта. В таких ситуациях не применяется международное гуманитарное право. Однако государства должны придерживаться определенных общепризнанных гуманитарных принципов. Они также обязаны соблюдать договоры по правам человека, участниками которых они являются, в особенности в части тех прав, от которых не допускается отступлений даже во время чрезвычайного положения в государстве, когда жизнь нации находится под угрозой.

Не приходится и говорить, что, помимо права, речь идет о нашей человеческой природе – о человечности, многочисленные примеры которой можно найти во всех цивилизациях прошлого и настоящего. Неважно, где люди ищут основания для соблюдения принципов гуманности – в международном праве или внутригосударственном законодательстве, в религиозных убеждениях, в традициях или где-либо еще. Но нормы необходимы, чтобы ограничивать действия человека и проводить ту грань между приемлемым и неприемлемым поведением, которая запечатлена в общественном сознании.

Мы надеемся, что в ближайшие месяцы нам удастся наладить диалог по этим вопросам со всеми заинтересованными сторонами, кого бы они ни представляли: государственную власть, научные круги или гражданское общество. Наше время ставит перед нами устрашающие проблемы, в том числе и в странах, где царит мир, но всех нас, собравшихся здесь, объединяют общие идеалы. Как сказал однажды Карл Шурц, генерал и политик, живший сто лет назад: "Идеалы – как звезды: нам никогда до них не дотянуться, но, как моряки в море, мы прокладываем по ним курс".

УДК 323. 324

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕЖПАРЛАМЕНТСКИХ ИНСТИТУТОВ СНГ

А. Мурзакулова

ст. преподаватель кафедры
международных отношений Бишкекского гуманитарного университета

This article is consider the problems and perspectives of development interparliamentarian cooperation in the space of CIS

Современные общественно-политические дебаты вокруг деятельности СНГ и его уставных межпарламентских органов раскрывают широкий горизонт оценок организации по прошествии почти 20-летней истории ее функционирования. С одной стороны, критические оценки отражают озабоченность в отношении бездействия межпарламентских институтов СНГ по широкой повестке развития постсоветского пространства. На этом фоне сложилось устойчивое мнение, что практически все структуры СНГ являются бездейственными², а неоднократные попытки их реформировать так и не смогли привести к позитивным изменениям в их текущей деятельности³. С другой стороны, существует полярное восприятие деятельности СНГ среди государственных деятелей и некоторых независимых экспертов, согласно которому организация и уставные органы успешно справляются со своими задачами в условиях грандиозного геополитического и экономического разлома начала 1990-х гг.⁴.

Очередная волна прогнозов вокруг будущего СНГ, как и его межпарламентских институтов, происходит на фоне так называемых «цветных революций» на постсоветском пространстве. Своеобразное замешательство в этот процесс внесло заявление, сделанное российским руководством в 2005 г. о том, что «СНГ создавалось для цивилизованного развода», с призывом «не ждать от организации многого»⁵. В контексте того, что Россия занимает в СНГ центральное положение, не будет преувеличением отметить, что это заявление, сделанное президентом В. Путиным в Армении (2005 г.), привело к довольно пессимистическим прогнозам в отношении будущего организации. Ей пророчили скорый распад или, по крайней мере, массовый исход стран из организации.

Однако ни после этого заявления, ни после более позднего юго-осетинского кризиса 2008 г., фактически поставившего вопрос о второй волне переформатирования постсоветского пространства, сообщество СНГ остается все таким же устойчивым, а уставные и рабочие органы находят новые возможности адаптации к изменяющимся политическим реалиям. В этом контексте особую значимость представляет межпарламентский уровень сотрудничества СНГ, на наш взгляд, наиболее валидный для понимания состояния и перспектив постсоветской трансформации.

² Содружество тихо умирает // Содружество: Интернет газета. – № 06(39) 27 июня 2001 г.; Шишков Ю. Россия и СНГ: неудавшийся брак по расчету // Pro et Contra. – Зима-весна 2001. – Том 6. – № 1-2.

³ Федоров Ю. Кризис внешней политики России: концептуальный аспект // Pro et Contra. – Зима-весна 2001. – Том 6. – № 1-2. – С.31–49.

⁴ Генеральный секретарь Совета МПА СНГ: Слухи о смерти Содружества сильно преувеличены // ИА Regnum www.regnum.ru/news/974798.html от 21.03.2008.

⁵ Цит. по: <http://www.opec.ru/news> от 28.03. 2005.

Деятельность межпарламентских ассамблей СНГ (1992 г.), ЕврАзЭС (2002 г.) и ОДКБ (2006 г.) на протяжении своего развития сопровождала становление правовых систем государств – участников ассамблей, ориентировала правовые системы государств на образцы европейского права и вместе с этим находилась в поиске решений вопросов адаптации к реалиям с учетом политической практики, сложившейся на постсоветском пространстве. Основные направления деятельности межпарламентских институтов представляет решение следующих проблем:

- миротворчество в региональных конфликтах на пространстве СНГ;
- формирование единого нормативно-правового пространства;
- сопровождение электоральных процессов и формирование стандартов оценки и мониторинга выборов.

Идея создания парламентского измерения ОДКБ и ЕврАзЭС была тесно связана с оформившейся к концу 1990-х концепцией многоуровневой и разноскоростной интеграции СНГ. Символически, создание межпарламентских ассамблей предполагало соблюдение баланса ветвей власти, предусмотренного демократической формой правления. На уровне СНГ, таким образом, символически существует три ветви власти, оформленные в следующие институты: исполнительная – Совет глав государств, Совет глав правительств, законодательная – Межпарламентская Ассамблея СНГ, судебная – экономический суд СНГ.

Безусловно, развитие институтов межпарламентского сотрудничества СНГ происходило в процессе трансформации политического пространства СНГ, которое ставило задачи поиска эффективных форматов межпарламентского сотрудничества и адаптации институтов межпарламентского сотрудничества к условиям политических и экономических трансформаций. В свою очередь, формирование межпарламентского измерения ОДКБ и ЕврАзЭС было обусловлено усилением позиций региональных и глобальных игроков за влияние в субрегионах СНГ и неудачами в политике интеграции СНГ.

Несмотря на низкую эффективность институтов межпарламентских институтов в области парламентского контроля и мониторинга за принимаемыми решениями, они характеризуются институциональной стабильностью. Вместе с этим, способность межпарламентских институтов формировать стандарты оценки и мониторинга выборов необходимо рассматривать как фактор «мягкой силы» этих институтов, которая работает на производство – коллективного действия государств-участников.

К сожалению, проблемы, ограничивающие развитие парламентаризма в государствах – участниках Ассамблеи не стоят в центре внимания организации. По результатам оценки выборов различного уровня в странах СНГ отчеты групп наблюдателей от МПА СНГ, с одной стороны, и ОБСЕ, неправительственных и международных организаций, с другой стороны, полярно противоположны, особо яркий пример – отчет по результатам выборов в Жогорку Кенеш КР 2007 г.

Решения и направления деятельности Ассамблеи во многом сопровождают повестку Совета глав государств СНГ и характеризуется реактивной логикой, что также требует ее пересмотра в сторону активизации. Конечно, влияние межпарламентских институтов не стоит преувеличивать, и необходимо понимать, что развитие парламентаризма в государствах – участниках межпарламентских ассамблей зависит не столько от этих структур, сколько от условий и возможностей парламентаризма на национальном уровне. Однако, как показывает опыт межпарламентских объединений (например, ПА ОБСЕ), при удержании основных принципов парламентаризма институты, призванные его обеспечивать, могут существенно влиять на развитие ситуации. Основным ресурс межпарламентских объединений – это имидж или статус организации в сфере заявляемых

институтом приоритетов. Таким образом, существующие проблемы в сфере развития парламентаризма напрямую влияют на имидж МПА СНГ, который требует значительных усилий для улучшения. Во многом МПА СНГ не задает позитивный и эффективный уровень парламентаризма, а отражает слабости формирования законодательной ветви власти как на уровне партийного строительства, конституционных циклов, так и на уровне системы сдержек и противовесов властей.

Основываясь на этом, можно прийти к следующим рекомендациям.

Необходимо совершенствовать механизм взаимодействия МПА СНГ с другими уставными органами СНГ. Для осуществления парламентской поддержки крупных решений и инициатив СНГ можно было бы ввести в практику участие Председателя Совета МПА СНГ в работе Совета глав государств и правительств с возможностью представления позиции МПА по общезначимым проблемам. Необходимо утвердить на нормативном уровне формат, согласно которому Совет глав государств будет направлять в Ассамблею ежегодные послания, содержащие актуальные проблемы жизнедеятельности Содружества, с которыми на пленарных заседаниях выступал бы председательствующий в Совете.

Дальнейшее развитие межпарламентских институтов тесно связано с перспективами становления гражданского общества в странах Содружества и решением основных социальных проблем общества. Необходимо усилить работу МПА СНГ, ПА ОДКБ и ПА ЕврАзЭС с институтами гражданского общества через реализацию совместных проектов и привлечение их к совместному мониторингу электоральных процессов.

Для повышения эффективности работы межпарламентских институтов также необходимо рассмотреть возможность реализации следующих положений:

- внести в практику работы МПА СНГ, ПА ОДКБ, ПА ЕврАзЭС осуществление парламентского контроля за ходом выполнения внутригосударственных процедур по международным договорам, заключенным в рамках СНГ, и регулярно рассматривать данный вопрос на пленарных заседаниях организаций;
- проводить постоянные заседания не реже 2-4 раз в год, продлить их продолжительность до 1 недели. Одну сессию в год необходимо проводить поочередно в одном из государств – членов Ассамблеи;
- расширить полномочия депутатов национальных делегаций: разрешить депутатам инициативу деклараций по вопросам, отражающим позицию депутатов и представляющим общий интерес. Такие декларации могли бы считаться принятыми после подписания, по крайней мере, 3 делегатами из трех стран государств – членов Ассамблеи. Отразить эти положения в Регламенте МПА СНГ.

Необходимо создать механизм координации и мониторинга принятия модельного законодательства. Как показывает практика, процесс принятия модельного законодательства и его трансформации в национальное не может быть постоянным. Проведение подобных процедур должно сопровождаться оценкой нормативного влияния модельного закона на внутригосударственные правоотношения.

Следует отметить, что опыт межпарламентских организаций мира показывает, что некоторые решения институтов межпарламентского сотрудничества со временем принимают характер норм международного поведения и налагают на государства соответствующие международные обязательства. Межпарламентские институты на пространстве СНГ не являются исключением. Повышение их авторитета в продвижении идей парламентской демократии, соблюдения прав человека и верховенства закона может существенно повысить их влияние на развитие постсоветского парламентаризма и со

временем, возможно, трансформировать его из ведомого в ведущего игрока политического процесса.

В заключение отметим, что перспективы развития межпарламентских институтов СНГ, ОДКБ и ЕврАзЭС будут зависеть от векторов развития постсоветской трансформации. Сложившаяся к современному этапу структура пророссийских группировок, несмотря на свою устойчивость, характеризуется слабым производством коллективных благ. В межпарламентском измерении это находит отражение в дублировании функций межпарламентских ассамблей, их настройкой на сопровождение политики вето-игрока, слабых функциях парламентского контроля. Преодоление этого состояния требует широкого изучения и применения международного межпарламентского опыта. Но самым основным остается политическая воля в том, чтобы признать за межпарламентскими институтами основных представителей общественных интересов государств – участников соответствующих организаций.

Список литературы

1. Генеральный секретарь Совета МПА СНГ: Слухи о смерти Содружества сильно преувеличены // ИА Regnum www.regnum.ru/news/974798.html от 21.03.2008.
2. Содружество тихо умирает // Содружество: Интернет газета. – №06(39) 27 июня 2001 г.; Шишков Ю. Россия и СНГ: неудавшийся брак по расчету // Pro et Contra. – Зима-весна 2001. – Том 6. – № 1-2.
3. Федоров Ю. Кризис внешней политики России: концептуальный аспект // Pro et Contra. – Зима-весна 2001. – Том 6. – № 1-2. – С.31–49.
4. Цит. по: http://www.opec.ru/news_от 28.03. 2005.

УДК 329.78(575.2)

МОЛОДЕЖНЫЕ ОТДЕЛЕНИЯ В ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЯХ КЫРГЫЗСТАНА: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ РАЗВИТИЯ

А.Алымбаева

аспирант Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

A number of youth wings have been formed with political parties in Kyrgyzstan from 2005 through 2007. Youth wings are growing at a very slow pace like their parent parties. They have become neither the pivotal backbone of various youth groups nor their vehicle of political representation. Youth wings are encountering structural and in-house operational constraints. Political development in Kyrgyzstan during 2007-early 2010 characterized by oppression of parties is regarded as the key obstacle diverted youth wings efforts from strategic planning, programming, and mass recruitment of new members.

Социально-экономическое положение молодежи Кыргызстана

Новое поколение молодых людей Кыргызстана выросло в постсоветский период. Тем, кто воспитывался и получил образование уже после того, как страна обрела

независимость, сейчас от 19 до 28 лет, и они обладают полным избирательным правом⁶. В этой возрастной категории около 1,7 млн человек, что составляет приблизительно 32 % от общей численности населения Кыргызстана⁷. Так как Кыргызстан не богат природными ресурсами, такими, как нефть или газ, предыдущие правительства республики неоднократно заявляли, что человеческий капитал является главной движущей силой и опорой развития страны. Тем не менее, с начала 1990-х годов молодежь сталкивается с многочисленными социально-экономическими проблемами, вследствие чего она не стала «критической массой» проводников экономических и политических преобразований в стране.

В связи со значительным снижением качества и доступности среднего, профессионально-технического и высшего образования не происходило надлежащего профессионального и интеллектуального развития молодежи. Согласно исследованию, проводившемуся в 2006 году в целях определения функциональной грамотности учащихся Программой по оценке знаний международных студентов Организации экономического сотрудничества и развития, Кыргызстан оказался на последнем, 57-м месте. В среднем более 88 % учащихся 15-летнего возраста не достигают минимального уровня грамотности чтения, а 89 % – математической грамотности. Между тем, число учащихся, не посещающих школы, растет из года в год. По неофициальным данным, около 40 000 детей и подростков Кыргызстана не посещают школу⁸.

В настоящее время только 35 % выпускников средних школ продолжают обучение (9,5 % в ПТУ и 25,5 % в вузах)⁹.

Чтобы помочь молодым людям получить высшее образование, правительство Кыргызской Республики предоставляет студентам стипендии, но их количество ограничено; ежегодно выделяются стипендии только для 5000–6000 студентов¹⁰, хотя общее количество студентов вузов составляет почти 250 000 человек. В то же время только 18 % выпускников университетов и ПТУ находят работу после окончания учебы¹¹. Такой низкий показатель трудоустройства выпускников вузов и различных средне-специальных учебных заведений объясняется преобладанием низкооплачиваемых рабочих мест на рынке труда, расхождением между уровнем навыков, требуемым работодателями от специалистов, и низким профессиональным уровнем, обеспечиваемым образовательными учреждениями. Между тем, бизнес-структуры Кыргызстана не в состоянии предоставить достаточное количество рабочих мест. Например, в 2007 году лишь 49,4 % экономически активной части молодежи было трудоустроено в Кыргызстане¹².

Государственная молодежная политика была неэффективной; отсутствовала поддержка со стороны государства инициатив молодежи по их вовлечению в решение социально-

⁶ В соответствии с новым Законом Кыргызской Республики «Об основах государственной молодежной политики», который был принят в августе 2009 года, к молодежи причисляют лиц от 14 до 28 лет.

⁷ Книга № 1: Основные социально-демографические характеристики населения и количества жилищных единиц. Перепись населения 2009 г. / Национальный статистический комитет. – Бишкек, 2009.

⁸ Национальный отчет человеческого развития, 2009 г. / ПРООН, Кыргызстан. – 2010.

⁹ Там же.

¹⁰ Сыдыков К. Особенности приема в высшие учебные заведения Кыргызстана на основе результатов республиканского тестирования / Министерство образования и науки КР. – Бишкек, 2009.

¹¹ Национальное исследование по детской бедности и неравенствам в Кыргызстане / ЮНИСЕФ и Институт стратегического анализа и оценки при Президенте КР. – Бишкек, 2009.

¹² Там же.

экономических проблем. Молодежная политика, в основном, спускалась «сверху», и только последний Закон «Об основах государственной молодежной политики», принятый в 2009 году, впервые предусмотрел участие молодежных групп, в том числе молодежных отделений (МО) политических партий¹³, в разработке и обсуждении законопроектов. Тем не менее, представители многих МО политических партий отмечали, что, несмотря на то, что молодежные группы принимали активное участие в разработке и обсуждении законопроекта, окончательный вариант закона отличался от того, каким они его ожидали увидеть.

Средств, выделяемых правительством на разработку и реализацию государственных молодежных программ, всегда хронически не хватало¹⁴. Например, в Кыргызстане в 2008 году на реализацию государственной молодежной программы было выделено только 500 000 сомов из предусмотренных 10 млн сомов бюджетного финансирования. Между тем, основная часть государственных средств, предназначенных для осуществления молодежной политики, использовалась для покрытия административных расходов, а не для обеспечения реальной работы с молодежью¹⁵.

Молодежные отделения в политических партиях

В 2005–2007 гг. около 10 ведущих политических партий Кыргызстана создали в рамках своих структур отдельные структуры – молодежные отделения, которые проходят по внутрипартийным документам либо как молодежные крылья, либо как молодежные комитеты. Партия «Ата-Мекен» и Партия «зеленых» Кыргызстана сформировали свои МО в 2005 году, «Жаны Кыргызстан» и «Ар-Намыс» – в 2006 году, а Социал-демократическая партия Кыргызстана (СДПК), «Ак-Шумкар» и «Ак Жол» – накануне парламентских выборов 2007 г. Как известно, в 2009 году в стране было зарегистрировано 105 партий¹⁶.

Молодежные отделения политических партий стали в Кыргызстане видными акторами на политической арене. МО нескольких ведущих оппозиционных партий и бывшей правящей партии «Ак Жол» принимали участие в парламентских выборах 2007 года, а также в выборах в органы местного самоуправления в 2008 году. МО оппозиционных партий были организаторами или участниками ряда демонстраций, флэш-мобов, петиций, движений. Например, в 2006-2007 гг. МО участвовали в движении «Анти-Хипик», которое было инициировано организациями гражданского общества, выступавшими против присоединения Кыргызстана к Инициативе *HIPIC* Международного валютного фонда и Всемирного банка. МО были активными участниками акции «Я не верю» против фальсификации результатов парламентских выборов в 2007 г., акции против выдачи земельных участков для строительства жилых домов в Ботаническом саду в 2008 г., акции «220» против повышения тарифов на электроэнергию в 2010 г. и других подобных мероприятий.

Чтобы обеспечить представительство молодежи в парламенте, в новом кодексе «О выборах» (2007 г.) были гарантированы специальные квоты для молодежи. Закон требовал, чтобы граждане в возрасте до 35 лет были включены в списки кандидатов от партий¹⁷. Тем не менее, закон не устанавливал минимальный процент гарантированных квот для людей моложе 35 лет. Таким образом, из трех политических партий,

¹³ Молодежное отделение политической партии иначе еще называют «молодежным крылом политической партии».

¹⁴ Молодежь – стратегический ресурс Кыргызстана / ПРООН, Кыргызстан. – Бишкек, 2008.

¹⁵ Национальный отчет человеческого развития, 2009 г. / ПРООН, Кыргызстан. – 2010.

¹⁶ Ибраев Тамерлан. Политические партии Кыргызстана: если выборы будут завтра. – Бишкек, www.ipp.kg

¹⁷ Национальный отчет человеческого развития, 2009. / ПРООН, Кыргызстан. – 2010.

представленных в последнем составе Жогорку Кенеша КР (декабрь 2007 – апрель 2010 г.), только партия «Ак Жол», бывшая правящая партия, имела широкое представительство молодежи (11 мест из 71-го). СДПК предоставила 1 из 11 мест, а Партия коммунистов Кыргызстана не выделила ни одного места в парламенте для своих молодых партийцев. Кроме того, хотя члены нескольких МО были включены в списки кандидатов на последних выборах в органы местного самоуправления (2008 г.), только члены бывшей правящей партии «Ак Жол» были избраны депутатами. В целом, только 9 % из 7647 избранных депутатов местных кенешей являлись представителями молодежи¹⁸.

Однако на сегодняшний день МО политических партий пока еще не стали ни институтом политического представительства различных социальных групп молодежи, ни оплотом их доверия. МО не принимали активного участия в процессе принятия государственных решений, чтобы озвучивать и отстаивать интересы молодежи и распределять бюджетные ресурсы для решения проблем этой категории населения через нормативно-правовые акты. Их участие в законотворческой деятельности является фрагментарным: МО принимали участие в разработке лишь двух правовых актов (Закон «Об основах государственной молодежной политики» и «Государственная концепция молодежной политики до 2020 года», которая по сей день остается недоработанной).

МО политических партий в идеале могут стать жизненно важным инструментом для продвижения интересов одной трети населения страны – молодежи. Что же препятствует этому?

Цели исследования

Исследование было призвано выявить основные институциональные барьеры, препятствующие развитию молодежных отделений, созданных в политических партиях. В частности, планировалось определить, носят ли эти препятствия структурный характер, обусловленный политическим развитием страны, или они имеют внутрипартийную организационную природу.

Методология исследования

Молодежные отделения шести политических партий были выбраны для проведения исследования методом «снежного кома». Данные шесть МО, как оказалось, являлись единственными функционировавшими на момент исследования структурами, в то время как остальные МО обычно активизируются непосредственно перед выборами. Выбранные шесть МО представляли следующие партии: «Ата-Мекен», СДПК, «Ак-Шумкар», Партию «зеленых» Кыргызстана, Партию коммунистов Кыргызстана и «Ак Жол».

Полуструктурированные интервью были проведены с нынешними и большинством прежних лидеров шести МО. В общей сложности было проведено 8 интервью с представителями этой группы респондентов. Для того чтобы узнать мнение рядовых членов о деятельности МО, были организованы отдельные интервью с ними. Всего 30 членов МО из шести партий приняли участие в интервью.

Интервью проводились в феврале и марте 2010 года.

Результаты исследования

Общая информация о МО. Результаты исследования показали, что лидеры и члены МО не могли назвать точное количество своих членов и членов партии в целом, что

¹⁸ Национальный отчет человеческого развития, 2009 г. / ПРООН, Кыргызстан. – 2010.

свидетельствует о наличии слабой системы регистрации членов в партиях. Руководители и члены МО смогли представить лишь приблизительные данные, которые приведены в табл. 1 (см. ниже).

Табл. 1 показывает, что во многих партиях численность молодежи не высока: молодые люди составляют лишь 1/5 или еще меньшую часть от общего количества членов партии. Данная ситуация может объясняться, во-первых, недоверием молодежи к деятельности партий. Во-вторых, отсутствием значительных стимулов и услуг, предоставляемых партией для ее членов, таких как престижность, работа, роль и влияние партии в кадровых государственных назначениях, доступ к распределению государственных финансовых ресурсов, участие в процессе принятия решений. С другой стороны, данные цифры свидетельствуют о слабом участии самой молодежи в политической жизни страны через ее членство в структурных институтах, таких как партии. Следующая причина заключается в давлении, оказанном прежней властью на деятельность оппозиционных партий, что повлияло на решение молодых людей не вступать в ряды партий. Слабая работа со стороны партий по мобилизации новых членов также обусловила низкое членство молодых граждан в партиях.

Таблица 1

Членство в МО и политические партии

Партия	Общее кол-во партийцев (приблизительно)	Общее кол-во членов МО (~)	% членов МО к общему числу партийцев (~)	Кол-во активистов МО	% активистов к общему числу членов МО
1	2000–3800	150	4–7.5%	25	16,7%
2	180 000	30 000	16,7%	1000	3%
3	5000	500–1000	10–20%	15–20	3–4%
4	5000	1000	20%	100	10%
5	Нет данных	Нет данных	-	20–150	-
6	20 000	100	0,5%	30	30%

Количество активных членов МО очень низкое. Это означает, что лишь небольшая группа молодых людей посвящает свое время и усилия партийной работе на регулярной основе. На данную ситуацию, очевидно, повлиял ограниченный круг деятельности, осуществляемой партиями. Роль партий в Кыргызстане, в основном, заключается в критике государственных руководителей страны, но не в разработке, мониторинге или оценке политики. Как известно, партии активизируют работу в предвыборный период, а в остальное время многие исчезают с политической сцены. Руководители партий не используют привлекательные стимулы для членов МО, чтобы развивать их потенциал.

Работа в регионах. Результаты опросов показывают, что все шесть МО, выбранных для исследования, представлены в большинстве областей страны: три МО охватывают все

семь областей страны, в то время как другие три МО представлены в 4 или 5 областях. Тем не менее, результаты исследования свидетельствуют о том, что в четырех МО большая часть деятельности молодых партийцев сосредоточена в столице, что говорит об отсутствии заинтересованности партий в том, чтобы расширять свою деятельность в областях страны. Причина заключается в том, что государственная власть в чрезмерной мере сконцентрирована в руках центральных органов государственного управления, и политические решения о назначениях в местные органы власти также принимаются в столице. Поэтому партии разворачивают свою работу в регионах только перед выборами с целью получения их поддержки для голосования.

Ценности. Результаты интервью с рядовыми членами МО показали, что представители трех МО, т.е. половина из опрошенных, не знают о том, как позиционировать свои партии – как правые, левые или центристские. Респонденты от этих партий заявили, что идеологические ценности широко не обсуждаются в их партиях и их основная деятельность направлена на критику существующей власти.

Рядовой член партии:

«Я уверен, что даже наши старшие партийные лидеры не имеют представления о том, является ли наша партия партией левого или правого толка».

Результаты интервью с рядовыми членами МО иллюстрируют, что отсутствие четких ценностей в партии заставляет молодых людей, в том числе и всех других членов, объединяться вокруг личности лидера партии. Большинство рядовых членов признали, что они присоединились к партии из-за личности ее лидера.

Рядовой член партии:

«Я вступил в эту партию из-за ее харизматического лидера. Честно говоря, цели и идеологические ориентиры этой партии не имели значения при моем выборе партии».

Отсутствие у МО ясной идеологической платформы во многом обусловлено многообразием социальных групп, представленных в составе МО. МО объединяют молодых людей из всех социальных групп. При этом студенты составляют основную часть во всех 6-ти МО. Студенты являются главным звеном МО не потому, что ценности, которым они привержены, совпадают с идеологическими ориентирами их партий, а потому, что сами студенты занимают активную позицию: они по природе своей политически более активны.

Было также выявлено, что члены МО – это, в основном, молодые люди из семей с низким и средним уровнем дохода, в то время как молодые люди из богатых семей и молодые предприниматели не изъявляют желания присоединяться к партиям, особенно к оппозиционным. Связь бизнесменов или молодых людей из богатых семей с оппозиционными партиями могла разрушить их бизнес или бизнес их родственников, так как прежнее правительство при Бакиеве строго следило за членами оппозиционных партий, в том числе за представителями молодежных отделений политических партий.

Объем работы. Результаты исследования показали, что деятельность МО во вневыборный период ограничивается проведением дискуссий между членами МО о текущих событиях в стране и за рубежом, организацией тренингов для новичков, участием в конференциях и семинарах, организуемых, главным образом, донорскими организациями, распространением информации о партии среди различных групп молодежи, участием в демонстрациях, петициях, движениях. Лидеры и члены МО четырех партий отметили, что масштаб деятельности в партиях, в том числе в МО, значительно увеличивается в предвыборный период. Они также подчеркнули, что в этот

период резко увеличивается количество членов партии. В двух других МО было отмечено, что их деятельность всегда находится в активной фазе независимо от выборов. Одно из этих МО принадлежало к бывшей правящей партии «Ак Жол», а другое представляло одну из ведущих оппозиционных партий.

Первоочередные цели МО. Нынешним лидерам МО было предложено определить приоритетные цели МО. Продвижение интересов членов молодежного крыла на политической арене было определено одной из ведущих целей МО. Данную цель рассматривают в качестве приоритетной все шесть МО. Следующей наиболее важной целью является продвижение интересов молодежи Кыргызстана на политической арене. Вовлечение в ряды партии новых молодых членов рассматривается лидерами МО в качестве еще одной приоритетной цели, после следует доступ к власти, в то время как оказание влияния на процесс принятия решений считается наименее приоритетной задачей МО.

В ответ на вопрос о том, были ли достигнуты вышеупомянутые цели, подавляющее большинство нынешних лидеров МО (5 МО) отметило, что цели были достигнуты лишь частично. Лидер одного МО заявил, что ни одна из поставленных целей не была достигнута.

Основные препятствия на пути к достижению целей. Лидерам МО было предложено определить основные барьеры, препятствующие достижению обозначенных выше целей. По суммарной оценке было выявлено, что давление на партии, оказанное со стороны прежних властей (во время президентства Бакиева), является самым серьезным препятствием. Далее следует ограниченность финансовых ресурсов, а слабое развитие политических партий было обозначено третьей серьезной проблемой. Отсутствие четких стратегических планов по развитию молодежного крыла было определено как следующее по значимости препятствие. Слабая поддержка со стороны лидеров партий также является одной из проблемных зон, в то время как отсутствие конкуренции между МО партий, низкий уровень навыков лоббирования и отсутствие доверия со стороны населения, в том числе молодых людей к партиям не рассматриваются как серьезные проблемы.

Можно резюмировать, что наиболее существенные препятствия, обозначенные нынешними лидерами МО, имеют как структурный, так и внутриорганизационный характер. Они отражают реальную ситуацию в политической среде, уровень развития партий в Кыргызстане, а также их внутреннюю ограниченность (слабость партий). В частности, наиболее существенное препятствие – давление на партии, оказанное со стороны прежних властей (во время президентства Бакиева) – безусловно, является проявлением авторитарного правления и характеризует среду, в которой функционировали партии в стране. В течение последних трех лет правления Бакиева политические партии подвергались давлению и находились под постоянным контролем. Из интервью с бывшими и нынешними руководителями МО было установлено, что лидеры МО оппозиционных партий неоднократно допрашивались сотрудниками Национальной службы безопасности КР и МВД КР, подвергались физическому насилию, их вынуждали выйти из партий. Некоторые члены МО были отчислены из университетов.

Нынешний лидер МО:

«Давление на партию, включая ее молодежное крыло (при Бакиеве), очень сильное. Молодым членам партии не разрешается проводить встречи в университетах или входить в общежития, чтобы организовать там встречу со студентами. Более того, трое молодых студентов нашей партии были исключены из университета, т.к. они участвовали в антиправительственном митинге, организованном нашим крылом».

В этот период молодые люди боялись вступать в политические партии, а некоторые члены МО покинули ряды партий. Политические репрессии, особенно с 2007 по начало 2010 года, снизили масштаб деятельности МО, вынуждая их направлять свои усилия в основном на организацию антиправительственных демонстраций и петиций и оставляя им меньше времени и ресурсов на стратегическое планирование, разработку и реализацию программ, нормотворчество, массовое вовлечение в свои ряды новых членов. Следующие четыре основных препятствия связаны с внутренними ограничениями партий. МО сталкиваются с недостаточностью финансовых ресурсов для реализации крупных инициатив, а отсутствие стратегического видения и планирования приводит к ситуативному реагированию на стоящие вызовы и, соответственно, обуславливает слабую организацию работы. Слабая поддержка деятельности МО со стороны лидеров партий указывает на наличие узких интересов руководителей партий и превалирование этих интересов над партийными. Все это в целом говорит о незрелости политических партий в Кыргызстане.

Оказание влияния на процесс принятия государственных решений было определено представителями МО как наименее важная цель, отсутствие навыков лоббирования также рассматривается МО в качестве малозначимого препятствия. Что касается доверия к партиям со стороны населения, включая молодежь, то в ходе интервью выяснилось, что МО ориентируются в основном на активистов, и, следовательно, низкая заинтересованность и недоверие со стороны населения, в том числе со стороны молодых граждан, не рассматривается МО как серьезное препятствие.

В целом, партии в Кыргызстане не борются за электорат и не сильно стремятся увеличить численность своих членов, в отличие, например, от партий России. Во-первых, законодательством Кыргызской Республики не требуется поддержание минимального количества членов. Во-вторых, между партиями отсутствует конкуренция в борьбе за электорат в значительной степени из-за того, что парламентские выборы стали осуществляться по пропорциональной системе всего лишь три года назад. До этого партиям не нужно было заботиться об увеличении количества своих членов.

Коммуникация с партийными лидерами. Представители трех МО отметили, что их инициативы всегда находят поддержку у руководителей их партий, а другие три МО сообщили, что такой поддержки они часто не имеют. Последние три МО указали, что слабые коммуникационные навыки самих лидеров партий и небольшое количество успешно реализованных МО проектов являются главными причинами отсутствия регулярной поддержки МО со стороны партийных лидеров. Ограниченное финансирование партий сдерживает реализацию молодежными отделениями многих более масштабных проектов. Таким образом, МО политических партий пока еще не показали, что они способны реализовывать значимые проекты.

Финансовое положение. В ходе интервью неоднократно подчеркивалось, что ограниченность финансовых средств является одним из основных препятствий на пути к расширению деятельности МО. Представители одного молодежного крыла заявили, что в их партии постоянно не хватает денежных средств, три МО заявили о частом отсутствии средств. У другого МО средства имеются очень часто, и только представители одного МО заявили, что они всегда имеют достаточно средств для осуществления своих инициатив. Подавляющее большинство МО (5 МО) подчеркнуло, что финансирование увеличивается во время предвыборной кампании, и финансирование только одного МО остается достаточным независимо от выборов.

Хотя многопартийная система появилась в Кыргызстане два десятилетия назад, политические партии страны не в состоянии предложить жизнеспособную политику –

экономическую или социальную и не являются средством политического представительства, поскольку они не способны контролировать власть и влиять на принимаемые решения. В результате доверие к партиям среди населения, в целом, находится на низком уровне. Следовательно, заинтересованные группы, такие как представители бизнеса, неактивно поддерживают политические партии и не выделяют им денежные средства.

Заключение

МО отражают текущую стадию развития политических партий в Кыргызстане, которые не консолидировали свою идеологическую платформу, не сформировали прочную и расширенную базу своих членов. Политические партии, и их молодежные отделения, соответственно, не стали инструментом политического представительства большей части молодежи, будучи не в состоянии реагировать на потребности и проблемы молодежи (например, образование, трудоустройство). В партиях, ориентированных на руководителя, молодежные отделения сильно зависят от директив, видения партийных руководителей, а также от их финансирования. В итоге члены МО, которые узко представлены в политсоветах партий, имеют ограниченную автономию в своих действиях и планах. Хотя МО были созданы в политических партиях несколько лет назад, они не смогли объединить самую интеллектуальную и продвинутую часть молодежи под своим флагом, чтобы вырабатывать корпоративную позицию относительно вызовов страны. В достижении своих целей МО сталкиваются как со структурными, так и с внутрипартийными проблемами, отражающими ограниченные условия для развития партий в Кыргызстане и слабость самих партий.

УДК:342.8.006 (5752)

ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Б.М.Иманалиева

аспирант Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

The article contemplates reference directions of improvement of electoral system of the Kyrgyz Republic in terms of international elective standards implementation and obligations contracted in the OSCE and CIS network.

Права граждан избирать и быть избранными в ходе периодических подлинно демократических выборов – это международно-признанные права человека¹⁹.

Как известно, понятие «избирательной системы» понимается в широком и узком смысле.

Избирательная система в широком смысле – совокупность правовых норм, регулирующих порядок предоставления избирательных прав, проведения выборов в органы государства и местного самоуправления, определения результатов

¹⁹ Декларация принципов международного наблюдения за выборами. 27 октября 2005 г. Организация Объединенных Наций.

голосования. Такая система правовых норм в совокупности образует избирательное право (в широком смысле).

Избирательная система в узком смысле – порядок определения результатов голосования.

Международные избирательные стандарты

Во второй половине прошлого столетия человечество выработало международно-правовые нормы в области прав человека, касающиеся выборов, которые часто называют международными избирательными стандартами²⁰.

Ответ на вопрос, для чего нужны международные избирательные стандарты, очень прост и понятен – ведь демократическое по форме и правовое по своей сути государство вряд ли состоится без свободных и демократических выборов, соответствующих общепризнанным международным критериям избирательных прав и свобод человека и гражданина, всех участников избирательного процесса. В этом их непреходящая политико-правовая ценность для демократического общества и устремления мирового сообщества обеспечить права и свободы человека и гражданина²¹.

После второй мировой войны международное сообщество признало право народа на самоопределение, право гражданина на равный доступ к государственной службе, право принимать участие в управлении страной, избирать и быть избранным в качестве одних из основных прав человека и выработало ряд международных стандартов в этой области.

Так, на основе фундаментальных прав и свобод человека и гражданина были сформулированы важнейшие принципы избирательного права – всеобщее, равное, прямое избирательное право граждан при соблюдении тайны голосования, обеспечивающее свободу волеизъявления.

Серьезным шагом в дальнейшем развитии международно-правовых норм в области избирательного права явилась правотворческая деятельность региональных международных организаций – Совета Европы, Европейского Суда по правам человека, Европейского Союза, Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Организации Американских Государств, Организации африканского единства (с 2002 г. – Африканского Союза), Содружества Независимых Государств и других, которые в своих документах расширили и конкретизировали целый ряд региональных избирательных стандартов, дополняющих общепризнанные принципы и нормы международного права по проведению демократических выборов.

²⁰ Фомин А.А. Международные избирательные стандарты // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2004. – Вып. № 4 (58).

²¹ Международные избирательные стандарты: Сборник документов / Отв. ред.: кандидат юридических наук А.А.Вешняков; науч.ред.: доктор юридических наук В.И.Лысенко. – М., 2004. – С.16.

Каждая из международных организаций сумела внести свою часть фундаментального вклада в формирование современной демократической международной правовой базы проведения свободных выборов.

В целом, международные избирательные стандарты делятся на 2 группы:

- универсальные;
- региональные.

Источниками универсальных избирательных стандартов являются Всеобщая декларация прав человека 1948 года и Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый в 1966 году и вступивший в силу в 1976 году²².

Источниками региональных избирательных стандартов являются документы, принятые в рамках Совета Европы, ОБСЕ и СНГ и т.д.

Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ²³

Реализация международных избирательных стандартов позволяет говорить на одном универсальном правовом языке с другими государствами.

Кыргызстан, став участником ОБСЕ в 1992 году, принял на себя обязательства по соблюдению международных стандартов, в том числе и по соблюдению международных избирательных стандартов, которые прописаны в Международном договоре от 29 июня 1990 года «Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ».

Необходимо отметить, что в Копенгагенском документе отражены наиболее общие определения международных избирательных стандартов. В данном документе говорится, что воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических выборов, является основой власти и законности любого правительства.

Копенгагенский документ определяет, что в государствах – участниках ОБСЕ выборы должны быть свободными, справедливыми и прозрачными, проводиться на принципе верховенства закона на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании, гарантирующего право избирать и быть избранным²⁴.

Копенгагенский документ признан одним из основных международных документов, излагающих принципы проведения демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ и, фактически, во всем мире. Хотя Копенгагенский документ не является только набором связанных с выборами инструментариев, он, тем не менее, предусматривает широкий спектр

²² Назарова Е.В. Институт международного наблюдения за выборами: актуальные вопросы эффективности. – ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»// <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1251852>

²³ <http://www.hri.ru/docs/copenhagen-document.html>

²⁴ Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ. – Вестник, 2003. – № 1.

обязательств для государств – участников ОБСЕ по проведению подлинно демократических выборов в контексте уважения прав человека²⁵.

Таким образом, в рамках ОБСЕ принципами Копенгагенского документа руководствуется Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ).

БДИПЧ является главным институтом ОБСЕ, отвечающим за оказание государствам-участникам помощи в выполнении их обязательств в области прав человека и демократизации. БДИПЧ состоит из двух отделов: Отдела по выборам и Отдела по человеческому измерению.

В ведении обоих отделов находится контроль и содействие выполнению обязательств в области человеческого измерения и соблюдении международных избирательных стандартов.

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств

Также на пространстве СНГ наблюдение основывается на Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (далее Конвенция).

Необходимость принятия Конвенции была обусловлена тем, что в рамках СНГ до 2002 года не существовало единого международно-правового документа, содержащего основные стандарты организации демократических выборов.

Этот документ, по сути, является одним из первых специализированных международно-правовых актов в области избирательного права и избирательного процесса, имеющим,

- во-первых, обязательный юридический характер,
- во-вторых, объединившим воедино и содержательно раскрывшим демократические избирательные стандарты в рамках СНГ и,
- в-третьих, предусматривающим создание механизма обеспечения гарантий избирательных прав и свобод граждан в государствах СНГ²⁶.

В Конвенции впервые даны, с учетом политико-правовых реалий, развернутые определения общепризнанных стандартов, в том числе с учетом их законодательного оформления в национальном избирательном законодательстве государств – участников Содружества Независимых Государств, и механизмы их реализации²⁷.

²⁵ Там же.

²⁶ Вешняков А.А. ООН и международные избирательные стандарты: некоторые аспекты становления и развития. // Журнал российского права. – 2005. – № 10. – С. 3-15.

²⁷ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств: Документы и материалы / Отв.ред. В.И. Лысенко. – М.: РЦИОТ, 2008. – С.35.

Впервые в международно-правовом документе:

- 1) конкретизирован статус международных наблюдателей;
- 2) установлены их полномочия;
- 3) определены гарантии, содействующие выполнению ими своих функциональных обязанностей.

Конвенция является единственным ратифицированным парламентами государств-участников и имеющим юридическую силу документом, в котором закреплены стандарты демократических выборов в зоне ответственности ОБСЕ. Документ СНГ открыт к присоединению, однако этим воспользовались только шесть государств ОБСЕ из пятидесяти шести, несмотря на то, что текст Конвенции на этапе разработки был одобрен БДИПЧ ОБСЕ²⁸.

Основные направления по реализации международных избирательных стандартов в рамках СНГ в Кыргызской Республике

Интегрируясь в мировое сообщество и формируя свое избирательное право, государство должно учитывать общедемократические стандарты, декларируемые международно-правовыми документами.

Кыргызстан одним из первых ратифицировал Конвенцию о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств²⁹.

Таким образом, подписав и ратифицировав Конвенцию, Кыргызская Республика приняла на себя обязательства по реализации международных избирательных стандартов, а также по совершенствованию избирательного законодательства, избирательных систем и внедрению современных избирательных технологий.

В связи с необходимостью введения пропорциональной системы выборов, а также в целях приведения в соответствие с международными избирательными стандартами, заложенными в Конвенции, 21 октября 2007 года был проведен референдум и принят новый Кодекс Кыргызской Республики «О выборах в Кыргызской Республике».

На сегодняшний день действующее законодательство о выборах и референдуме Кыргызской Республики составляют Конституция и Кодекс о выборах, а также Конституционный закон «О референдуме Кыргызской Республики»³⁰,

²⁸ Выступление члена ЦИК России И.Б. Борисова на заседании Постоянной комиссии МПА СНГ по политическим вопросам и международному сотрудничеству и презентация издания ЦИК России «Конвенция СНГ «О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств: Документы и материалы» (Санкт-Петербург, 24 ноября 2008 года) // http://www.cikrf.ru/newsite/news/actual/2008/11/27/31_zasedanie_borisov.jsp

²⁹ Закон Кыргызской Республики от 1 августа 2003 № 13 «О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанной 7 октября 2002 года в городе Кишиневе».

³⁰ Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изложена в Законе Кыргызской Республики "О новой редакции Конституции Кыргызской Республики" от 23 октября 2007 года № 157;

реализующие такие важнейшие принципы международных избирательных стандартов, как:

– **всеобщее избирательное право** закреплено в Конституции Кыргызской Республики (статья 1) и в Кодексе о выборах (статья 2 и 3), также в Конвенции (статья 2);

– **равное избирательное право** имплементировано в Кодексе о выборах Кыргызской Республики. Статья 4 предусматривает, что граждане участвуют в выборах на равных основаниях. Каждый избиратель в Кыргызской Республике обладает на выборах одним голосом, имеющим одинаковый вес с голосами других избирателей, что также отражено в Конвенции (пункт 1 статьи 3);

– **прямое избирательное право.** Кодекс о выборах Кыргызской Республики предусматривает прямое голосование (статья 5). Тем самым обеспечивается реализация прямого избирательного права применительно к требованиям Конвенции СНГ (статья 4);

– **тайное голосование** нацелено на недопущение какого-либо контроля за волеизъявлением граждан и является одним из центральных в системе международных стандартов (статья 5 Конвенции СНГ), отнесено Кодексом о выборах к основным принципам проведения выборов в Кыргызской Республике (статья 6).

С целью обеспечения соблюдения принципа тайного голосования, т.е. исключения какого-либо контроля за волеизъявлением избирателей, Кодексом о выборах предусмотрено обязательное наличие на избирательных участках кабин для голосования, устроенных таким образом, чтобы избиратели имели возможность заполнить бюллетень втайне от других лиц (пункт 6 статьи 40 Кодекса). Также, в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Конвенции СНГ, Кодексом о выборах предусмотрена обязанность избирательной комиссии обеспечить тайну голосования (пункт 1 статьи 40 Кодекса);

– **периодические и обязательные выборы.** В соответствии с пунктом 1 статьи 6 Конвенции СНГ, законодательством Кыргызской Республики о выборах установлена обязательность их проведения в предусмотренные сроки. Объявление о проведении выборов осуществляется не менее чем за четыре месяца до дня выборов Президента. Очередные выборы в Жогорку Кенеш и в местные кенешы назначаются Президентом не позднее, чем за 60 календарных дней до дня выборов. Периодичность выборов также обеспечивается жесткой привязкой срока проведения очередных выборов к установленным Конституцией Кыргызской Республики срокам;

– **открытые и гласные выборы.** Данный принцип, будучи предусмотрен в Кодексе о выборах Кыргызской Республики, закрепляет положение Конвенции СНГ, согласно которому выборы должны проходить в открытой и гласной обстановке (пункт 1 статьи 7).

Реализация принципа гласности в избирательном законодательстве Кыргызской Республики обеспечивается обязанностью избирательных комиссий информировать граждан о вопросах, выносимых на выборы, результатах регистрации агитационных групп, о результатах выборов (статья 30 и 48

Кодекс Кыргызской Республики «О выборах в Кыргызской Республики» от 29 мая 1999 года № 39 (в новой редакции Закона КР от 23 октября 2007 года №158, а также с изменениями и дополнениями в редакции Закона КР от 23 января 2009 года № 20);

Конституционный закон Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики» от 23 октября 2007 года № 159.

Кодекса), открытостью сведений о пополнении и расходовании избирательных фондов агитационных групп (статья 51 и 52 Кодекса), а также статья 31;

– принцип проведения **подлинных и свободных выборов реализованы** Кодексом о выборах (статья 6), что так же отражено в Конвенции (пункт 1 статьи 9);

– **проведение выборов избирательными органами (избирательными комиссиями)**. Подготовку и проведение выборов в Кыргызской Республике осуществляют избирательные комиссии – коллегиальные независимые органы, организующие и обеспечивающие подготовку и проведение выборов, а также обеспечивающие реализацию и защиту избирательных прав граждан Кыргызской Республики (статья 9 Кодекса), что отвечает требованиям пункта 1 статьи 11 Конвенции СНГ;

– принципы **финансирования выборов и избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций)** реализуются Кодексом о выборах (статья 51), что соответствует требованиям статьи 12 Конвенции;

– **государственная информационная поддержка выборов и агитационной деятельности**. Данный принцип предусмотрен в Кодексе о выборах (статья 32), что также отвечает международным избирательным стандартам Конвенции (статья 13);

– **статус и полномочия международных наблюдателей**. В действующем Кодексе о выборах, в отличие от предшествующего, подробно регламентирован порядок аккредитации, а также полномочия международных наблюдателей (пп.6-12 статьи 18), что отвечает требованиям статьи 9 Конвенции СНГ и Рекомендациям для международных наблюдателей СНГ по наблюдению за выборами и референдумами;

– **обжалование и ответственность за нарушение избирательных прав и свобод граждан**. Реализация данного принципа предусмотрена в Кодексе о выборах (статья 54 и 55) и отвечает требованиям Конвенции (пункт 1 статьи 11, пункт 2 статьи 11).

Таким образом, проведенный анализ показал, что избирательное законодательство Кыргызской Республики соответствует международным избирательным стандартам, закрепленным в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ, равно как иным международным обязательствам Кыргызской Республики в сфере демократических выборов.

Список литературы

1. Декларация принципов международного наблюдения за выборами. 27 октября 2005 г. Организация Объединенных Наций.
2. Фомин А.А. Международные избирательные стандарты // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. – 2004. – Вып. № 4 (58).
3. Международные избирательные стандарты: Сборник документов / Отв. ред.: кандидат юридических наук А.А.Вешняков; науч.ред.: доктор юридических наук В.И.Лысенко. – М., 2004. – С.16.
4. Назарова Е.В. Институт международного наблюдения на выборах: актуальные вопросы эффективности. – ГОУ ВПО «Саратовская

государственная академия права»// <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1251852>

5. Существующие обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ. – Варшава, 2003. – С.7.
6. Вешняков А.А. ООН и международные избирательные стандарты: некоторые аспекты становления и развития.//Журнал российского права. – 2005. – № 10. – С. 3-15.
7. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств: Документы и материалы / Отв.ред. В.И. Лысенко. – М.: РЦОИТ, 2008. – С.35.
8. Выступление члена ЦИК России И.Б. Борисова на заседании Постоянной комиссии МПА СНГ по политическим вопросам и международному сотрудничеству и презентация издания ЦИК России «Конвенция СНГ «О стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств: Документы и материалы» (Санкт-Петербург, 24 ноября 2008 года) // http://www.cikrf.ru/newsite/news/actual/2008/11/27/31_zasedanie_borisov.jsp

Нормативно-правовые документы

9. Конституция Кыргызской Республики, принятая на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993 года, изложена в Законе Кыргызской Республики "О новой редакции Конституции Кыргызской Республики" от 23 октября 2007 года № 157.
10. Конституционный закон Кыргызской Республики «О референдуме Кыргызской Республики» от 23 октября 2007 года № 159.
11. Кодекс Кыргызской Республики «О выборах в Кыргызской Республики» от 29 мая 1999 года № 39 (в новой редакции Закона КР от 23 октября 2007 года № 158, а также с изменениями и дополнениями в редакции Закона КР от 23 января 2009 года № 20).
12. Закон Кыргызской Республики от 1 августа 2003 №13 «О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, подписанной 7 октября 2002 года в городе Кишиневе».

Интернет-источники:

13. www.osce.org
14. www.iacis.ru
15. <http://www.hri.ru/docs/?content=doc&id=284>
16. http://www.cikrf.ru/newsite/news/actual/2008/11/27/31_zasedanie_borisov.jsp
17. <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1251852>

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕШНЕЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИЕЙ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Ч.А.Кемелова

аспирант Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

Foreign labor migration has become a reality in modern Kyrgyzstan, it is a dynamic phenomenon, which affects different spheres of the population activities. Annually about 100 thousand highly qualified scientific manpower leave Kyrgyzstan on a contract basis or permanently. According to official figures, annually, only in Russia, depending on the season, there work 250-500 thousand Kyrgyz migrants.

Миграция является одной из важнейших проблем народонаселения и рассматривается не только как простое механическое передвижение людей, а как сложный общественный процесс, затрагивающий многие стороны социально-экономической жизни.

Как один из наиболее сложных и стремительно меняющихся процессов, внешняя трудовая миграция среди иных миграционных процессов занимает одно из ведущих мест в повестке мировой политики. По мере роста масштаба и сложности этой проблемы постсоветские государства стали больше осознавать вызовы и возможности, которые представляет собой миграция. В отличие от развитых стран, которые пережили «миграционный бум», Кыргызстан столкнулся с интенсивными миграционными потоками в условиях становления молодого суверенного государства, когда его экономическая база оказалась в кризисном состоянии. Высокий уровень безработицы в сельской местности, поселках и малых городах республики, отсутствие должной инфраструктуры, низкий уровень образовательных и медицинских услуг, а также недостаточная социальная защита являются основными факторами увеличения внешней трудовой миграции населения.

Кыргызская Республика является одной из стран, в которой в результате внешней трудовой миграции происходит существенный отток трудовых ресурсов. Преобладающий поток трудовых мигрантов из Кыргызстана направлен в Россию и Казахстан. По официальным данным, в России ежегодно, в зависимости от сезона, работают 250-500 тысяч кыргызских трудовых мигрантов³¹. Часто они встречаются с различными проблемами при проживании в другом государстве. Если основные сферы деятельности кыргызстанцев в России – торговля, строительство, транспорт, ремонт жилья, сервисные услуги, то в Казахстане кыргызские граждане заняты на табачных и плодоовощных плантациях. Также в их составе больше всего представлено лиц, занятых индивидуальным предпринимательством и в «челночестве» – регулярных поездках населения для реализации товаров. Трудовые мигранты из Кыргызстана создают разветвленные партнерские связи поставщиков и заказчиков, обретают ценный деловой опыт, знакомятся с новыми методами работы. Мобильность граждан в миграционном процессе приносит пользу для республики, то есть развиваются новые идеи, технологии, мигранты приобретают предпринимательские навыки, что способствует социально-экономическому развитию государства. Кыргызские трудовые мигранты, находясь в других государствах (в инокультурной среде), стараются сохранять преимущественно свою социально-культурную среду и жить собственной жизнью, они непосредственно

³¹ Дороги дальние им суждены //Вечерний Бишкек. 22 января, 2010 г.

участвуют и интересуются политическими, социально-экономическими процессами своей страны. Ярким примером подтверждения этого является участие кыргызских мигрантов (граждан Кыргызской Республики) в президентских выборах в 2005 г., а также выборы 35 делегатов из числа трудовых кыргызских мигрантов в Курултае Соглашения, который был проведен 23-24 марта 2010 г. в г. Бишкек.

В целом процессы трудовой миграции способствуют смягчению условий безработицы, появлению для страны-экспортера рабочей силы, дополнительного источника валютного дохода в форме поступлений от эмигрантов, а также приобретению ими знаний и опыта. По возвращении домой они, как правило, пополняют ряды среднего класса, вкладывая заработанные средства в собственное дело, создавая дополнительные рабочие места. По официальным данным, трудовые мигранты ежегодно переводили в республику до одного миллиарда долларов, а это около 10 % ВВП всей страны³². Многие кыргызские семьи выживают за счет средств, отправляемых трудовыми мигрантами. Несмотря на приток денежных переводов, которые высылают мигранты в республику, существует проблема в потере трудоспособного населения, проблема в «утечке мозгов». Интеграционные процессы и глобализация обуславливают миграцию необходимых трудовых ресурсов, что, в свою очередь, приводит к тому, что этот процесс в Кыргызстане в основном осуществляется стихийно, нелегально. Поэтому многие квалифицированные специалисты из сельских районов Кыргызстана работают нелегально в России и Казахстане и не могут применить свои навыки. Пребывание и занятие трудом значительной доли и состава трудовых ресурсов республики за границей на нелегальном положении, получившем особенно широкое распространение, обрекает многочисленных трудовых мигрантов на социально-экономическую и правовую уязвимость и незащищенность. Складывающаяся ситуация по наличию больших масс кыргызских мигрантов за рубежом, не соблюдающих правовое, трудовое, налоговое и миграционное законодательство, естественно, вызывает большую обеспокоенность и озабоченность стран их въезда и вынуждает их принимать адекватные меры вплоть до депортации³³.

Следующая проблема возникает в том, что отток преимущественно идет с юга республики, где происходит опустение приграничных районов, так как Кыргызстан находится в условиях мощного демографического давления со стороны трех соседей-республик. В Узбекистане и Таджикистане существует демографический дисбаланс, и их население перемещается на территорию Кыргызстана, в связи с чем Кыргызстан каждый год теряет десятки квадратных километров земли. С точки зрения нормативно-правовых норм идет потеря суверенитета в этническом развитии, уменьшается количество кыргызов. Существующая сегодня политика охраны границ не может предотвратить нежелательную миграцию и ведет к ряду негативных последствий, например, мигрантам приходится дорого платить за преодоление барьеров на пути миграции.

Следует обратить внимание и на то, что сегодня сложилась такая ситуация, когда кыргызстанцы вынуждены по экономическим причинам получать гражданство Российской Федерации. Однако позже некоторые из них возвращаются на родину. Но здесь они сталкиваются со многими проблемами. К примеру, трудно восстановить гражданство Кыргызской Республики. Государство в данном случае должно помочь разрешению данной проблемы, иначе может потерять трудоспособную часть населения, которая, возвратившись на родину, стремится использовать потенциальные навыки и

³² Трудовые мигранты из Кыргызстана возвращаются на родину из-за кризиса / <http://mirtv.ru/content/view/58258/62/>; Ибралиев Ж. Денежные переводы в странах СНГ: исследование выборочных коридоров отправки и получения // <http://www.24.kg/politic/2007/09/27>

³³ Анализ нормативных правовых актов Кыргызской Республики в области внешней трудовой миграции, незаконного вывоза и торговли людьми, а также в области трудовых отношений: Международная организация труда. – Б., 2006.

методы, полученные за рубежом. Исходя из всего сказанного, нужно отметить, что данные обстоятельства обуславливают необходимость усиления государственной политики, направленной на решение проблем, связанных с миграцией населения. А именно, государству необходимо усилить прогнозирование, комплексность и профилактическую направленность принимаемых государством мер по регулированию процессов трудовой миграции. Необходимо усилить государственные меры по сохранению человеческих ресурсов страны через специальные программы занятости в сельской местности, поддержку и развитие предпринимательства, сельскохозяйственного производства и создание альтернативных проектов занятости в селах и малых городах страны, поскольку по возвращению трудовые мигранты не хотят заниматься фермерским хозяйством, они в основном перетекают в города, где открывают частный бизнес. В развитии сельской местности важную роль играет эффективная и стабильная система профессионального образования. Текущие инициативы (например, Проект Хельветас «Профессионально-техническое образование сельских районов», Проекты Тасис по увеличению доходов и социальному обслуживанию)³⁴ должны быть особым образом направлены на мигрантов и потенциальных возвращенцев. Должна быть разработана политика, поддерживающая интеграцию города и села и предусматривающая вложение средств в продвижение потоков товаров и ресурсов через различные сектора и районы. Почти 80 % трудовых кыргызских мигрантов за рубежом испытывает проблемы с перечислением страховых взносов. У них нет возможности делать страховые отчисления, таким образом, есть риск, что они могут остаться без достойного пенсионного обеспечения по возвращению на родину. Большинство трудящихся-мигрантов не обладает достаточной информацией о возможностях трудоустройства, особенно, если они выезжают за рубеж впервые. Аналогичным образом работодатели в принимающих странах ищут эффективные способы заполнения вакансий с помощью трудящихся-мигрантов и нуждаются в информации о подходящих кандидатах.

Важно сотрудничество непосредственно с самими мигрантами, в ходе которого можно разработать механизм поощрения для привлечения средств мигрантов к различным проектам развития на местном уровне. Это могло бы стимулировать создание малого и среднего бизнеса, и тогда их деньги будут работать как на самого мигранта, так и на государство, а также предоставлять различные налоговые льготы.

Анализ и прогноз современной демографической ситуации и перспективы социально-экономического развития Кыргызской Республики, несмотря на введенные недавно миграционные квоты и общее ужесточение миграционного законодательства стран-реципиентов, показывают, что процессы трудовой миграции населения в перспективе будут приобретать все большую значимость для страны. Поэтому как разработчики государственной политики, так и частный сектор должны помочь мигрантам получить навыки и профессионально-техническую подготовку, чтобы временные работники стали более конкурентоспособными. Эти навыки также помогут мигрантам принимать обоснованные решения о своих правах, обязанностях и имеющихся вариантах трудоустройства за рубежом.

На сегодняшний день миграция носит наиболее важный характер в процессе взаимодействия и объединения интересов стран-доноров и стран-реципиентов. Для упорядочения миграционных процессов Кыргызстан и Россия развивают законодательство, которое регламентирует процессы миграции. В соответствии с Законом «О внешней миграции» граждане Кыргызской Республики, достигшие 18-летнего возраста, могут заниматься трудовой деятельностью в зарубежных странах при посредничестве отправителей либо частным образом. Трудящийся-мигрант в целях

³⁴ Тиеме С. Куда возвращаться?: Сельские и городские взаимосвязи в условиях внутренней и внешней трудовой миграции: Аналитическая заметка /Центр социальных исследований. Американский университет в Центральной Азии. – Б., Кыргызстан.

осуществления трудовой деятельности в государстве трудоустройства имеет право знакомиться с условиями выполняемой работы, оплаты труда, заключать трудовой договор с работодателем; получать информацию относительно характера работы, пенсионного и медицинского обеспечения, размера оплаты труда и условий охраны труда, а также обращаться в дипломатические или консульские учреждения, расположенные в государстве трудоустройства, для защиты своих прав и свобод на трудовую деятельность.

Усиливающаяся внешняя трудовая миграция граждан Кыргызской Республики обусловила широкое направление деятельности государства. На сегодняшний день государственными органами Кыргызской Республики, вовлеченными в миграционные процессы, являются Министерство труда, занятости и миграции Кыргызской Республики (раньше Государственный комитет Кыргызской Республики по миграции и занятости) и Министерство иностранных дел. Министерство труда, занятости и миграции является основным государственным органом, осуществляющим государственную политику в сфере миграции и занятости населения³⁵. Министерство иностранных дел Кыргызской Республики по положению³⁶ оказывает содействие в реализации государственной миграционной политики, в том числе путем участия в разработке и реализации с соответствующими органами государственного управления мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции и организации миграционного контроля.

В целях урегулирования всех вышеперечисленных проблем, связанных с трудовой миграцией, Правительством Кыргызской Республики были предприняты кардинальные меры в рамках нормативно-правовых актов: Закон Кыргызской Республики «О внешней миграции», Закон Кыргызской Республики «О внутренней миграции», Закон Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции», а также Концепция государственной миграционной политики Кыргызской Республики до 2010 года и Программа мер по ее реализации. Хотя и не всегда действующее законодательство эффективно, но социально-правовая защита трудовых мигрантов в стране пребывания является приоритетной. Следует признать, что совершенствование системы регулирования внешней трудовой миграции представляет собой сложный, многоаспектный процесс, содержание которого обусловлено взаимодействием интересов государства, зарубежных и отечественных работников, так как решения по вопросам миграции должны быть рассчитаны на долгосрочную перспективу, с учетом существующих ситуаций в Кыргызстане. Кроме того, при всей сложности необходимо достичь консенсуса в вопросах целей и инструментов миграционной политики как с государствами-реципиентами, так и с неправительственными организациями, что подразумевает принятие соглашений в региональном и глобальном масштабе.

Со стороны государства на сегодняшний день отмечается активизация усилий государственных органов Кыргызстана, направленных на упорядочение и регулирование миграционных потоков. Для этого государство предпринимает активные меры по регулированию процесса миграции. В короткий период Кыргызская Республика присоединилась к основополагающим международным документам, приняла основные законодательные акты, регулирующие миграционные процессы. Подписаны межгосударственные соглашения о защите прав и интересов трудящихся-мигрантов с основными странами-реципиентами (страны приема трудовых мигрантов). В процесс обсуждения проблем миграции включаются общественные институты, неправительственные организации. Значительная помощь оказывается со стороны международных организаций, таких как Международная организация по миграции и

³⁵ Положение о Государственном комитете Кыргызской Республики по миграции и занятости: Постановление Правительства КР №603 от 21 декабря 2005 года

³⁶ Положение о Министерстве иностранных дел Кыргызской Республики: Постановление Правительства КР №219 от 8 июня 2007 года

Международная организация труда. Следует отметить о нововведении в Министерстве труда, занятости и миграции Кыргызской Республики – образовании специального центра по трудоустройству за рубежом. Связанный компьютерным путем со своими подразделениями во всех регионах Кыргызстана, он призван постоянно контактировать с заинтересованными службами России как на федеральном, так и на региональном уровнях. Такая система определяет возможные варианты трудоустройства, кандидатуры на заявленные профессии, а также содействует подготовке, повышению квалификации граждан с учетом требований, предъявляемых в стране пребывания. Аналогичное можно сказать и в отношении выработки и принятия миграционными ведомствами России, Кыргызстана и других стран СНГ Конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов и членов их семей. При активации этого документа трудовые мигранты приобретают полноценный правовой статус и возможность отстаивать свои права. Основным критерием для суверенного Кыргызстана должна быть достаточно глубоко разработанная политика по установлению возвратного характера миграции и созданию для мигрантов положительных стимулов по поддержке связи с родиной. Содействие возвратной миграции требует определенного стимулирования путем гибкости в предоставлении прав на жительство и гражданство, а также льгот и доступа к информации. В рамках реализации возвратной миграционной политики осуществляется работа по возвращению и интеграции этнических кыргызов на историческую родину. Так называемая государственная программа "Кайрылман" по оказанию содействия этническим кыргызам, возвращающимся на историческую родину, предусматривает решение возникающих у переселенцев сложностей при адаптации на исторической родине.

Важнейшей задачей государства по регулированию внешней трудовой миграцией является решение вопросов в рамках двусторонних и многосторонних сотрудничеств. В частности с государствами-участниками Содружества, которое характеризуется общей историей, культурными связями народов, общностью традиций. Дополнительно необходимо развивать механизмы сотрудничества и партнерские отношения между государственными агентствами, неправительственными организациями и частными секторами, оказать всестороннюю поддержку и налоговые льготы организациям, которые поддерживают трудовых мигрантов, предоставляя им консультации.

Список литературы

1. Закон Кыргызской Республики «О внешней трудовой миграции Кыргызской Республики» от 13 января 2006 года № 4.
2. Закон Кыргызской Республики «О трудовой миграции Кыргызской Республики» от 17 июля 2000 года № 61.
3. Концепция государственной миграционной политики Кыргызской Республики до 2010 года.
4. Отчет по результатам исследования «Оценка социально-экономических проблем трудовых мигрантов и соотечественников, возвращающихся в Кыргызскую Республику». – Б., 2009.
5. Трудовая миграция в странах Центральной Азии, Российской Федерации, Афганистане и Пакистане: Аналитический обзор /Европейская Комиссия, Международная организация по миграции. – Алматы, 2005.
6. Методология и методы изучения миграционных процессов /Под ред. Ж.Зайончковской, И.Молодиковой, В.Мукомеля /Центр миграционных исследований. – М., 2007.
7. Фирсова Н.А. Политико-правовые проблемы миграции в условиях глобализации. – Б., 2007.

УДК 343.352

ГОСУДАРСТВЕННАЯ КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА И МЕХАНИЗМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ

А.С.Кутманова

соискатель Академии управления при Президенте Кыргызской Республики

The author emphasizes that all state authority and leaders are striked by corruption. In this article considered importance of training administrative bodies of new generation, who could solve problems and implement state functions in the condition of marked economy overcome negative legacy of the past.

За годы акаевского режима близкое окружение, впоследствии названное Семейей, взяло под контроль всю кадровую политику государства. Кадровая политика окружения была подвластна разным внутренним настроениям, интригам, тайным помыслам, и это привело к авторитаризму в кадровой политике. Кадры подбирались по принципу “благонадежности”, “личной преданности”, а не в соответствии с профессиональным уровнем и морально-этическими качествами назначаемого, из-за чего в Кыргызстане практически ни один из чиновников долго не засиживался на одном месте. Уровень профессионализма кадров руководителей и специалистов государственного аппарата по-прежнему оставлял желать лучшего. Более того, отсутствие продуманной кадровой политики и законодательного регулирования в этой области привело к кризисному состоянию кадрового корпуса органов государственного управления.

Нестабильная и недостаточная эффективность работы государственного аппарата, усиление негативных тенденций социального и профессионального характера среди государственных служащих, рост коррупционных и криминальных проявлений в их среде приводили не просто к снижению авторитета государственной власти, но и к отчуждению государственного аппарата от народа.

После событий 24 марта 2005 года страна ждала от избранного руководства страны кардинальных перемен в общественно-политической жизни и, конечно же, в кадровой политике. При резком изменении фундаментальных условий жизни уровень коррупции возрос. Сказалась слабость формирующейся в условиях переходного периода новой государственной системы.

Согласно исследованиям, проводимым международными экспертами по Индексу восприятия коррупции Трансперенси Интернэшнл, если Кыргызстан в 2003 году в мире занимал 118-е место (среди 133 стран мира) и 126-е место в 2004 году (среди 146) и находился в группе стран с высоким уровнем коррупции, то за год масштабы коррупции в Кыргызстане возросли, в 2005 году он занял 130-е место³⁷.

Поэтому борьба против коррупции стала постоянной функцией государства и заботой всего общества. По борьбе с коррупцией были сделаны важные, основополагающие шаги, создающие предпосылки для развертывания широкомасштабной работы в различных сферах жизнедеятельности общества.

³⁷ Отчет Национального агентства Кыргызской Республики по предупреждению коррупции за 2009 г. Текущий архив.

Первым шагом в этом направлении была утвержденная Указом Президента Кыргызской Республики № 251 от 21 июня 2005 г. Государственная стратегия борьбы с коррупцией и план действий по ее реализации на 2006-2007 годы, направленные на снижение уровня коррупции во всех сферах жизни общества³⁸.

6 августа 2005 года Кыргызской Республикой была ратифицирована Конвенция ООН против коррупции.

21 октября 2005 года были образованы Национальное агентство Кыргызской Республики по предупреждению коррупции и его наблюдательный орган Национальный совет Кыргызской Республики по борьбе с коррупцией.

Деятельность Национального агентства Кыргызской Республики по предупреждению коррупции была сосредоточена на мерах по предупреждению коррупции: разработке антикоррупционной политики, контроле исполнения антикоррупционных мероприятий и т.д.

Время предъявляло все более жесткие требования к работе всех органов власти и управления, каждого служащего. Такие испытания выявляют все упущения и нерешенные вопросы. Для многих государственных служащих совершение коррупционных действий и должностных преступлений становится нормой, источником доходов, которые зачастую намного превышают заработную плату. Сложилось противоречие между новыми социально-экономическими и политическими преобразованиями в республике и отсутствием четкой системы государственного управления и подготовки управленческих кадров нового поколения, способных успешно решать задачи и выполнять функции государства в условиях рыночной экономики, преодолевать негативное наследие прошлого.

Только подготовка и рациональное использование нового поколения управленческих кадров и квалифицированных рабочих обеспечило бы дальнейший прорыв Кыргызстана в социально-экономическом развитии. И речь идет уже не о повседневных тактических проблемах, а вообще о перспективах республики на будущее.

После выборов на второй срок в 2009 г. Президент Кыргызской Республики неоднократно подчеркивал, что во время своего второго президентского срока твердо намерен реализовать цели, обозначенные в Курсе на обновление страны. При этом подчеркнул, что существующая до реформы система чиновничьего аппарата громоздка и не в состоянии оперативно и адекватно реагировать на ситуации кризиса и быстрых изменений. Принимать не только оперативное, а главное, правильное решение³⁹.

В связи с этим главной целью нашей республики было не заниматься самоотчетами, а пересмотреть концептуальные подходы к кадровой политике. Нам нужна была государственная кадровая политика, основанная на новых принципах. Одним из основных принципов государственной службы является ее профессионализм.

Поэтому особую актуальность приобретает система обучения и повышения квалификации государственных служащих, так как образованные кадры – это главный стратегический резерв социально-экономических реформ в Кыргызстане, без которого невозможно дальнейшее развитие общества. Мировая практика и опыт ведущих стран мира показывают, что без высокопрофессиональных специалистов невозможно построить процветающее государство.

³⁸ Государственная стратегия борьбы с коррупцией в КР. – Бишкек, 2005. – С.52.

³⁹ 3-я сессия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики// Слово Кыргызстана. – 2009, 2 сентября.

Может быть, действительно нам нужно перенять опыт Сингапура. А ведь Сингапур был весьма бедной страной в Юго-Восточной Азии. Но в 1959 году там получил распространение принцип меритократии. Руководство Сингапура сделало акцент на отбор и продвижение по службе наиболее способных людей.

Для начала была сделана ставка на выявление перспективных учащихся, поощрение их учебы, предоставление стипендии для поступления в университеты, направление наиболее способных для обучения за границу. А государство ждало их, пока они выучатся и вернутся. Постепенно на государственной службе Сингапура сконцентрировались талантливые люди.

Строгие законы и жесткие дисциплинарные взыскания со стороны Комиссии государственной службы и Бюро по расследованию случаев коррупции не позволяли заниматься деятельностью, связанной с коррупцией. Это Бюро было уполномочено производить аресты, обыски, проверять банковские счета и имущество подозреваемых (так называемая Служба собственной безопасности).

В данное время государственная служба Сингапура считается одной из самых эффективных в Азии, потому что соблюдается строгая дисциплина, проявляется трудолюбие и напористость чиновников, через конкурсный отбор принимаются на работу наиболее способные кандидаты, и поэтому уровень коррупции очень низкий. Большое внимание уделяется этичному поведению политиков и служащих.

Любая политика проводится через людей. Государственная служба и система профессиональной подготовки кадров органически взаимосвязаны.

Президент Кыргызской Республики подчеркнул, что особую значимость в процессе проведения реформ приобретает Агентство по делам государственной службы. Необходимо создать единую, целостную систему государственной службы, способную обеспечить эффективную государственную власть. Для этого Управления агентства по делам государственной службы было преобразовано в Государственную кадровую службу. Так как коррупция является самым серьезным препятствием на пути экономического роста и развития, способным поставить под угрозу любые преобразования, Агентство по предупреждению коррупции перешло в ведение Государственной кадровой службы, для того, чтобы борьба и предупреждение коррупции легли в основу государственной кадровой политики. Технология переподготовки и повышения квалификации госслужащих должна рассматриваться как единая, целостная подсистема в системе государственного управления. Зачастую от компетенции даже рядовых специалистов зависит судьба самых крупных начинаний. Вот почему построение эффективного государства невозможно без наполнения аппарата всех структур власти профессионально подготовленными, талантливыми и творчески мыслящими кадрами⁴⁰.

Сейчас жизненно важно решить задачу укрепления доверия и уважения к государственному служащему. Важнейшими принципами работы с кадрами должны быть подбор, расстановка и выдвижение кадров по профессиональным, деловым и нравственным качествам; открытость и равный доступ к государственной службе; решение кадровых вопросов на основе демократических процедур с соблюдением необходимой конфиденциальности; обновляемость кадров в сочетании с их преемственностью; подконтрольность служащих; воспитание их персональной ответственности; строгое соблюдение нормативных требований. Целесообразно также

⁴⁰Реформа власти: дублиеры отменяются// Слово Кыргызстана, 2009, 21 октября.

систематическое проведение профессионально-психологической диагностики кадров аппарата, психокоррекции профессионально значимых качеств личности, повышение психологической готовности к работе в различных условиях (например, экстремальных).

На службе у правового государства могут состоять только люди, убежденные в необходимости демократических преобразований и экономических реформ, с устойчивыми гражданскими жизненными позициями и духовными идеалами. Чем выше должность, тем выше должны быть профессиональные и нравственные требования к работнику.

Все более широкое распространение получает назначение на должности государственной службы на конкурсной основе. С использованием конкурсных механизмов в органах государственной власти формируются кадровые резервы. Процесс отбора соответствующего квалифицированного мотивированного и опытного персонала на должности в существующих и реформированных организационных структурах путем беспристрастного, прозрачного и всеобъемлющего процесса является основополагающим как для поощрения внутренней эффективности государственной службы, так и для привития общественного доверия к государственной машине.

Известно, что коррупция значительно снижает конкурентоспособность государства, тормозит осуществление демократических преобразований в обществе, наносит ущерб международному авторитету страны.

Хотя, как показали исследования, за последние несколько лет коррупционная ситуация в Кыргызстане ухудшалась, что негативно повлияло на процессы социально-экономического развития. Была разработана обновленная Национальная стратегия борьбы с коррупцией и план действий по реализации Национальной стратегии борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике на 2009-2011 годы, которая была утверждена Указом Президента Кыргызской Республики 11 марта 2009 года за № 155.

Были определены следующие программные направления борьбы с коррупцией: приоритетность профилактики коррупции; устранение порождающих ее причин и способствующих условий; усиление контроля над распределением государственных ресурсов; контроль реализации государственными органами разрешительных функций; точечные методы выявления государственными органами наиболее подверженных коррупции сфер, широкое вовлечение в борьбу с коррупцией институтов гражданского общества; взаимодействие международных институтов, отечественных НПО и государственных органов⁴¹.

Итак, в настоящее время Кыргызстан имеет основной документ борьбы с коррупцией – Национальную стратегию борьбы с коррупцией, которая представляет собой программный документ антикоррупционной политики, определяющий ее основные принципы и подходы. Стратегия основана на анализе состояния коррупции в обществе, выявлении ее характера, с учетом имеющихся ресурсов и возможностей для их реализации на практике.

Цель Стратегии – уменьшение уровня коррупции в Кыргызской Республике путем устранения причин, порождающих ее, принятия адекватных правоохранительных мер, а также через создание в обществе нетерпимого отношения к коррупции с помощью координации сил и средств различных государственных структур, международных донорских организаций и НПО.

⁴¹ Национальная стратегия борьбы с коррупцией в КР.- Б., 2009.С.-58

Новый импульс государственной политике борьбы с коррупцией придан выступлением Президента Кыргызской Республики на заседании Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 1 сентября 2009 года, на котором он уделил особое внимание задаче улучшения образа чиновника, признав, что последний имеет в обществе далеко не позитивный имидж. Реально оценивая масштабы и последствия коррупции, он подчеркнул, что намерен твердо и решительно вести бескомпромиссную борьбу с этим опасным явлением.

«Я хорошо осведомлен о масштабах коррупции, которая, без преувеличения, несет сегодня реальную угрозу национальной безопасности», – заявил он. – На сегодняшний день коррупцией в той или иной мере поражены все ветви государственной власти и управления, а наиболее коррумпированными являются структуры, связанные с вопросами государственного целевого финансирования, экспорта и импорта, приватизации, лицензирования, таможенного контроля и осуществления контрольно-ревизионной деятельности. Распространена продажа должностей в госаппарате, рядовой гражданин по-прежнему платит дань за исполнение чиновником своих обязанностей⁴².

Поэтому успешная борьба с коррупцией рассматривается как один из главных факторов в выводе страны из кризиса и создании условий для оздоровления экономики, достижения социально-политической стабильности.

Целый ряд антиобщественных деяний по своей природе, наносящих существенный ущерб обществу, гражданам и государству, не охватывается действующим законодательством. К ним относятся, например, скупка акций чиновниками через подставных лиц, заниженная оценка приватизируемых объектов, махинации с конкурсами, в том числе закрытыми тендерами, совмещение государственной службы с предпринимательством и другие. Эти общественно опасные деяния должны быть криминализованы, без чего эффективно пресекать их не представляется возможным. Должностные лица госаппарата вступают в коррупционный сговор с бизнесом, предлагая ему в услужение свой административный ресурс либо откликаясь на предложение бизнеса небескорыстно лоббировать его интересы. Подобное сотрудничество на коррупционной основе нередко переходит в иную форму и качество: должностное лицо сразу после отставки принимается на работу в "опекаемую" им коммерческую структуру и продолжает ей служить как сотрудник, чьи возможности, связанные с работой в госаппарате (связи, информированность), продолжают служить хозяину. Такие лица подчас становятся опасными для интересов государства, способны существенно разрушить равенство условий рыночной конкуренции. Было бы целесообразным установить на определенный срок ограничения в праве поступления государственного служащего после увольнения на работу в бизнес-структуру, интересам которой он содействовал в качестве чиновника госаппарата.

Без законодательного установления соответствующей ответственности госчиновников за непредоставление или недостоверное представление сведений об имущественном положении серьезно потеснить коррупцию в Кыргызстане невозможно. Это лишний раз подчеркнет несправедливый характер имущественного благополучия значительной части чиновничества и парламентариев, создающих свое состояние путем коррупции. Законопослушный чиновник госаппарата, честно получавший свой доход, от финансового контроля уклоняться не заинтересован. Надо проверить достоверность декларации о доходах государственных служащих. Те государственные служащие, которые указывают в декларации только заработную плату, а на самом деле живут в

⁴²3-я сессия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики// Слово Кыргызстана. – 2009, 2 сентября.

особняках, катаются на дорогих машинах, снижают авторитет государственного управления.

В деле построения демократического государства с чистым и честным аппаратом чиновников крайне важен опыт антикоррупционного мышления и практики борьбы с коррупцией в зарубежных странах. Там есть глубокое понимание, что для достижения эффективности программ борьбы с коррупцией необходимы следующие условия:

- ясно выраженное стремление политической элиты бороться со всеми проявлениями коррупции, где бы они ни имели место, и согласие политических лидеров самим стать объектом проверок;
- упор на предотвращение, профилактику коррупции и стремление изменить порождающую ее систему, а не устройство компаний по проведению "охоты на ведьм";
- принятие всеобъемлющего антикоррупционного законодательства и воплощение его в жизнь силами учреждений, неподкупность которых не подвергается сомнению;
- определение сфер деятельности Правительства, наиболее предрасположенных к коррупции, и пересмотр как основополагающих законов, так и административных процедур;
- обеспечение соответствия должностных окладов государственных служащих той мере ответственности, которую они несут в силу занимаемой должности, а также приведение в соответствие их заработной платы уровню зарплат в частном секторе, насколько это возможно;
- разработка законодательных норм, способных отбить охоту совершать коррупционное правонарушение;
- установление партнерских отношений между властью и гражданским обществом;
- превращение коррупции в "сферу повышенного риска и низкой рентабельности";
- создание альтернативных источников аналогичных услуг: людям предоставляется возможность получить нужную им услугу не в одном учреждении.

Предприниматель, хозяйствующий субъект выбирают, к какому чиновнику или даже в какую организацию обратиться за получением лицензии.

Одним из стратегических направлений борьбы с коррупцией должны стать не призывы к искоренению коррупции как явления, не репрессивные меры к конкретным лицам, а системные, комплексные профилактические мероприятия, вытекающие из задач предотвращения коррупционных действий. Необходимо регулярно проводить профилактику отмеченных негативных явлений, ввести в практику государственного управления внутренний кадровый аудит с обязательными оргвыводами. В борьбе с коррупцией также не нужно надеяться только на правоохранительные органы. Здесь важны общие усилия и все меры воздействия.

В стране на законодательном и исполнительном уровне должны быть созданы условия, делающие коррупцию неприемлемой. Эта работа должна быть подкреплена активным формированием морально-этической атмосферы, делающей коррупцию аномалией в

нашем обществе. В конечном итоге мы должны добиться того, чтобы борьба с коррупцией стала поистине всенародным делом.

Прежде всего, мы должны исходить из того, что главная задача государственной кадровой политики – в укреплении доверия народа к органам власти. Для этого необходимо прислушиваться к общественному мнению, конструктивной критике со стороны институтов гражданского общества, прежде всего политических партий, республиканской общественной палаты и средств массовой информации.

Для того чтобы повысить эффективность борьбы с коррупцией, необходимо вовлечение широкой общественности в мероприятия по борьбе с коррупцией. Основными методами продвижения мер по предупреждению коррупции должны быть постоянное освещение в СМИ предупредительных мер, проведение общественных кампаний, Дня борьбы с коррупцией, организация «горячих линий» для сообщений о фактах коррупции.

Активизация СМИ является одним из наиболее действенных рычагов в этом процессе, так как они – «естественные» враги коррупции. Отрадно напомнить, что одним из действенных методов борьбы с коррупцией в прошлом Национального агентства Кыргызской Республики по предупреждению коррупции стало привлечение телевидения. С журналистами НТРК в первом квартале 2009 года было подготовлено и показано в эфире 5 телепередач «Комиссар эскертет», которые вызвали большой общественный резонанс у населения республики, в связи с чем увеличилось количество обращений граждан с жалобами на коррупционные явления в обществе. Таким образом, на примере показав борьбу с коррупцией, вызвали доверие у народа к органам власти⁴³. Такие методы борьбы должны были только приветствоваться и применяться. Однако с марта 2009 года НТРК в одностороннем порядке разорвал договор с телепроектом «Комиссар эскертет» и прервал трансляцию, тем самым препятствуя поставленной задаче Президента Кыргызской Республики снизить уровень коррупции в республике.

Во исполнение п. 26 плана действий по реализации Национальной стратегии борьбы с коррупцией Национальным агентством Кыргызской Республики по предупреждению коррупции периодически проводились лекции в государственных учреждениях и учебных заведениях на тему «Предупреждение и борьба с коррупцией в Кыргызской Республике», так как важным инструментом вовлечения общественности в борьбу с коррупцией являются разработка и внедрение антикоррупционных учебных курсов для взрослых, студентов и школьников.

Реализация Государственной кадровой политики, искоренение коррупции и достижение устойчивого экономического роста возможны только на основе консолидации усилий органов государственного управления, местного самоуправления, неправительственных организаций и политических партий, частного сектора. Антикоррупционные меры, которые последовательно реализуются, уже дают положительные результаты. По данным международной неправительственной организации "Transparency International", динамика индекса восприятия коррупции (ИВК) за последний год в Кыргызской Республике имеет положительную тенденцию. Если в 2008 году наша Республика занимала 166 место из 183 государств, в 2009 году она поднялась на 4 ступеньки вверх и заняла 162 место, тем самым показав всему миру, что Кыргызская Республика активно и успешно борется с коррупцией.

Коррупцию во многих случаях можно предотвратить, если граждане будут более ответственно относиться к реализации своих законных прав. Цель антикоррупционного

⁴³ Текущий архив; Отчет Национального агентства Кыргызской Республики по предупреждению коррупции за I полугодие 2009 г.

просвещения – формирование такого стереотипа поведения граждан, когда они предпочтут более длительный, но законный путь простому решению проблемы путем дачи взятки официальным лицам. Необходимо создать в обществе нетерпимое отношение к коррупции.

Список литературы

1. Реформа власти: дублеры отменяются// Слово Кыргызстана. – 2009, 21 октября.
2. 3-я сессия Жогорку Кенеша Кыргызской Республики// Слово Кыргызстана. – 2009, 2 сентября.
3. Отчет Национального агентства Кыргызской Республики по предупреждению коррупции за I полугодие 2009 г.
4. Основы противодействия коррупции /Науч. ред. С.В Максимов. – М.: Спарк, 2000. – С. 17.
5. Государственная стратегия борьбы с коррупцией в КР. – Бишкек, 2005. – С.52.

АННОТАЦИИ СТУДЕНЧЕСКИХ ДОКЛАДОВ НА II МЕЖДУНАРОДНОМ ФОРУМЕ «ЖАШ ИЛИМПОЗ»

Студентка гр.БД-1-06 Ж.К.Алымбаева

История развития пластиковых карт в Кыргызстане

В статье раскрыты сущность пластиковых карт как одного из прогрессивных средств организации безналичных расчетов, роль системы карточных расчетов в развитии сферы денежного обращения, представлена классификация пластиковых карт по ряду признаков, дана краткая история их возникновения и развития. Выполнен анализ рынка пластиковых карт в Кыргызстане, выявлены отдельные факторы, препятствующие его развитию.

Студентка гр.БД-3-08 А.Рамазанова

Устойчивое развитие экономики – основа стабильности государства

В статье предложены меры по достижению устойчивого развития экономики Кыргызстана, среди которых необходимо выделить макроэкономическую и политическую стабильность, развитие человеческих ресурсов, стимулирование частных инвестиций, частного предпринимательства.

Студентки гр. БД-1-06 Ж.М.Джапарова, О.А.Исманова

Новые технологии в банковском секторе Кыргызстана

В статье раскрыты новые технологии, применяемые коммерческими банками республики, их преимущества, недостатки: зарплатная карта; интернет-банкинг; мобильный банкинг.

Студенты гр. БД-СС-07 Д.Джунусова, А.Кадыров, Н.Шапко

Управление информационными технологиями в банковской системе

В статье рассмотрены вопросы формирования концепции управления информационными технологиями, его основные области, его эффективности, наиболее развитые базовые средства построения систем управления, предложена структура архитектуры системы управления, определены функции управления банком.

Студенты гр. БД-1-06 Ч.Т.Борбугулова, И.М.Жапарбаев, аспирантка С.Сейдахматова

Проблемы экономики Кыргызстана: пути и направления

В статье предложены пути решения основных проблем экономического развития республики на современном этапе. Обоснована необходимость разработки долгосрочной антикризисной стратегии и государственного регулирования экономического развития республики.

Студентки БД-1-06 А.Исакова, Н.Токтосунова

Конкурентоспособность экономики стран Центральной Азии

В статье представлены результаты анализа конкурентоспособности экономик стран Центральноазиатского региона, выполненного в трех основных мировых центрах, на основе которых выработаны рекомендации по повышению конкурентоспособности экономики стран региона.

Студент гр. БУА-1-06 А.Исраилов

Проблемы внедрения международного стандарта финансовой отчетности в мире и в Кыргызстане

В связи с переходом на рыночные отношения в КР, а также в других странах СНГ возникла необходимость реформы бухгалтерского учета.

Развитие бизнеса, сопровождающееся возрастанием роли международной интеграции в сфере экономики, предъявляет определенные требования к единообразию и понятности применяемых в разных странах принципов формирования и исчисления прибыли, условий инвестирования и т.п.

Создание международных рынков капитала также приводит к необходимости сближить существующие методики бухгалтерского учета и его унификации. Пользователям финансовой информации (банкам, инвесторам) трудно принимать рациональные решения, когда компании руководствуются различными стандартами учета. В результате акции таких компаний не котируются на рынке ценных бумаг. Однако в настоящее время международные рынки предоставляют широкие возможности для развития компаний. Именно с этими проблемами сталкиваются специалисты в области бухгалтерского учета при установлении деловых контактов с зарубежными компаниями и инвесторами.

Многим предприятиям очень трудно обучить своих сотрудников новым стандартам финансовой отчетности, так как сложно найти денежные средства для переобучения и сдачи экзаменов.

Невозможность перехода на МСФО «в один день» обусловлена необходимостью осуществления целого комплекса взаимосвязанных мероприятий. Поэтому естественно, что в процессе реформирования будут возникать многочисленные сложности.

Студентка гр. БД-2-06 А. Бекжанова

Кредитная политика на примере ЗАО «Демир-Кыргыз интернейшл банк»

Кредитная политика заключается в видах предоставляемых кредитов, процентных ставках по ним и видах обеспечения по кредитам, политике управления кредитным риском. Банк предоставляет следующие виды кредитов: потребительские кредиты, ипотечные кредиты, кредиты для развития малого, среднего и крупного бизнеса.

Кредиты предоставляются на следующие цели: покупка мебели, покупка бытовой техники, покупка автомашины, покупка квартиры, покупка дома, проведение

ремонта, оплата за лечение, оплата за образование, проведение свадьбы, строительство дома, кредит на чрезвычайные ситуации и т.д.

Кредитный Комитет имеет право устанавливать индивидуальные процентные ставки и срок кредита в зависимости от кредитной истории клиента и объема операций по счету.

Банк может профинансировать до 60 % стоимости жилья, до 70 % стоимости приобретаемого/ой товара/услуги, до 100 % стоимости авто.

Ежемесячный взнос по кредиту не должен превышать 40 % от ежемесячной заработной платы заемщика за вычетом налогов.

Условия выдачи кредита

1. Наличие подтвержденного дохода.
2. Зона кредитования - г. Бишкек, г. Ош.
3. Сроки – от 3 до 60 месяцев (в долларах США) и от 3 до 24 месяцев (в сомах).

Обеспечение

1. Залог в виде движимого и/или недвижимого имущества.
2. Поручительство/а.

Условия погашения

Погашение основной суммы кредита и процентов - ежемесячно (равными долями или гибкий график).

Студент гр. БУА-1-06 Ч. Намазалиев

Проблемы развития аграрного сектора Кыргызской Республики

Государство постоянно выделяет огромные потоки инвестиций (кредиты, гранты и т.д.) для аграрного сектора как приоритетного сектора экономики. Также разрабатывается множество государственных проектов для обучения и повышения квалификации глав айыл окмоту и сотрудников МСУ.

Также необходимо учитывать, что сельское хозяйство является не только очень рискованной отраслью, но и по большей части убыточной. Для того чтобы получить урожай, фермеру необходимо купить семена, нанять рабочих и сельскохозяйственную технику, купить дизель, потом регулярно поливать, пропалывать, удобрять поля и ждать урожая или, что также вероятно, неурожая. Но даже если земледелец получит богатый урожай, надеяться на то, что все расходы окупятся, а вырученных средств хватит на посевной сезон следующего года, фермерам не приходится.

Происходит это не потому, что кыргызские фермеры не умеют работать или не имеют доступа к современной технике (хотя это тоже серьезная проблема в отрасли сельского хозяйства и является отдельной темой для обсуждения), но в большей степени из-за отсутствия поддержки со стороны государства и неэффективного использования ресурсов. Правительство на протяжении почти двадцати лет позволяло сельскому хозяйству развиваться самостоятельно, что недопустимо в данной отрасли. Это можно заключить исходя как из мирового, так и

из собственного опыта. Из-за недостатка контроля частные фирмы предлагают фермерам за их продукцию до минимума заниженные цены. Обычно выбирать крестьянам не из чего, приходится реализовывать по той цене, которую предлагает покупатель.

Контроль над эффективностью расходования ресурсов и деятельности в сельском хозяйстве возможен путем создания в государственных органах и учреждениях системы независимого внутреннего аудита. Необходимость развития внутреннего аудита в государственных органах и учреждениях Кыргызской Республики также подтверждается ежегодными отчетами Счетной палаты Кыргызской Республики о незаконном использовании и растратах выделяемых бюджетных средств.

Под внутренним аудитом понимается независимая и объективная функция, выполняемая внутри объекта внутреннего аудита, включающая анализ, оценку и мониторинг адекватности системы внутреннего контроля, соответствие и достоверность финансовой и управленческой информации, результативность, экономичность деятельности и управления, сохранность активов и соблюдение законодательства Кыргызской Республики. А основной упор предлагается делать на консультирование, планирование и оказание маркетинговых услуг.

Студентка гр. БУА-1-06 Н.Сыдыкова

Анализ развития и существующие проблемы страхования Кыргызской Республики

Страхование – одна из древнейших категорий общественных отношений. Страховой рынок – это особая социально-экономическая среда, определенная сфера денежных отношений, где объектом купли-продажи выступает страховая защита, формируется предложение и спрос на нее.

Формирование и становление национального страхового рынка, после обретения Кыргызской Республикой независимости, проходило в сложных условиях. За эти годы страховыми организациями Кыргызстана приобретен определенный опыт в осуществлении страхования и перестрахования.

Совокупные активы страховых организаций за январь 2010 года составили 875,6 млн сомов, по сравнению с аналогичным периодом 2009 года произошло увеличение на 44,9 %, или на 271,4 млн сомов.

Страховой рынок республики в сфере перестрахования в основном ориентирован на иностранные рынки.

При анализе состояния развитости страхового рынка эффективным методом является использование относительных показателей. К их числу относятся средний объем страховых платежей на душу населения и их доля от объема валового внутреннего продукта (ВВП) страны.

На развитие страхования негативно влияют многие проблемы: существующий уровень платежеспособности и спроса граждан и юридических лиц на страховые услуги; стимулирование интересов страхования у населения, совершенствование налогообложения и подготовки кадров; использование не в полной мере

рыночного механизма в области страхования и, в частности, отсутствие обязательного рыночного страхования, без чего не может активно развиваться рынок добровольного страхования и т.д.

Основной целью развития страхового дела являются разработка и реализация мер по удовлетворению потребностей в страховой защите граждан, юридических лиц, государства и аккумулирования долгосрочных инвестиционных ресурсов для развития экономики государства.

Студентка гр. БУА-1-06 М.Исмаилова

Аудиторско-консалтинговые услуги в период финансового кризиса

Мировой финансовый кризис выявил целый ряд проблем рынка аудиторско-консалтинговых услуг. Конец 2008 – начало 2009 года показали, что в переломный момент аудит срабатывает не очень точно, хотя как система он эффективно работает на растущей экономике. Но это проблема всей экономики в целом, и кризис – хороший повод, чтобы аудиторы учились работать более четко, учились строить свои оценки с учетом долгосрочных рисков. По поводу влияния финансового кризиса на наш рынок аудиторско-консалтинговых услуг можно сказать, что наши проблемы во многом схожи с проблемами западных стран. По итогам 2008 года темпы прироста выручки от аудита снизились на 10 процентных пунктов и составили около 25 %.

Стратегию аудиторско-консалтинговых компаний в современных условиях определяют три основных параметра. Это повышение собственной эффективности (то есть снижение затрат), движение навстречу клиентам и их нуждам (то есть разработка и предложение новых антикризисных продуктов) и снижение цен на услуги. Это «три кита», на которых пытаются выплыть аудиторы в Кыргызстане. Все три меры направлены на сохранение собственного бизнеса и сохранение компании как «боеспособной единицы».

Выжить на рынке во «время перемен» трудно: с одной стороны, надо выстоять самим, с другой – помочь «выкарабкаться» клиентам. Уже сейчас отмечается падение спроса на аудиторские услуги со стороны финансового сектора, страховщиков. Кризис – это хорошее время, чтобы заняться внутренними задачами аудита. Кризис может и должен пойти на пользу бизнесу: произойдет естественная перестройка финансовой системы, возникнут новые, более реальные и справедливые пропорции на рынке. Рынок станет умнее, лучше и конкурентоспособнее. Что же касается аудиторско-консалтингового сегмента рынка, то финансовый кризис существенно сократит спрос со стороны финансового сектора. А вот в реальном секторе экономики при сокращении производства аудит и консалтинг пострадают в последнюю очередь и первыми начнут расти, как только экономика начнет выходить из кризиса.

Студент гр. БД-2-06 Мусабай Аббас

Значение и эффективность аудита в становлении прозрачного бухгалтерского учета на предприятии»

«Аудит» происходит от латинского слова, что означает буквально «он слышит». Первоначально это слово означало «выслушивающий», то есть человек, который

что-либо выслушивает. От него возникло слово аудитор, означающее в переводе слушатель.

Аудит – это вид деятельности, заключающийся в сборе и оценке фактов, касающихся функционирования и положения экономического объекта или информации о таком положении и функционировании, и осуществляемый компетентным независимым лицом, которое, исходя из установленных критериев, выносит заключение о качественной стороне этого функционирования. Следовательно, под аудитом понимается независимая проверка и выражение мнения о финансовой отчетности предприятия.

Главная цель аудита состоит в определении достоверности и правильности финансовой отчетности субъекта проверки, а также в контроле за соблюдением клиентом законов и норм хозяйственного права и налогового законодательства.

Студент гр. БД-07 Д.Сагайдак

Прогнозирование экономической ситуации в Кыргызской Республики в связи с введением единого Экономического пространства и Таможенного союза

На сегодняшний день Кыргызстан является членом более 20 различных международных политических и экономических организаций. Страна проводит активную внешнюю политику. При этом, по данным комиссии ПРООН, в рейтинге уровня жизни наша страна находится на 110 месте из 177, что не соответствует ее экономическому потенциалу.

Кыргызстан в ВТО с 20 декабря 1998 года. Основными целями вступления Кыргызстана была либерализация внешней торговли, увеличение ее объемов и стабилизация экономического развития республики.

Кыргызстан получил право пользоваться всеми выгодами от вступления ВТО. Однако, фактически, ввиду слабого развития отечественной промышленности товары не могут конкурировать с зарубежными, что лишает нас многих преимуществ. Уступки, на которые пошла страна, вступая ВТО, также неблагоприятно сказываются на отечественной экономике.

Студентка гр. БД - 07 М.Окенова

Проблема учета и анализа лизинговых операций воздушных судов Кыргызской Республики

Рыночные отношения в стране ставят вопрос рационального и эффективного использования имеющихся скудных ресурсов и капитала. Учитывая устаревшую и изношенную базу нашей экономики, а также отсутствие финансовых средств на обновление парка воздушных судов, можно сказать, что лизинг является одним из эффективных финансовых инструментов решения проблемы, обновления воздушных судов в Кыргызской Республике. Развитые страны широко применяют

лизинг для обновления своей устаревшей базы, особенно в такой капиталоемкой отрасли, как авиация.

Студентка гр. БД -07 Н. Казыбекова

Идеи конфуцианства в управлении государством

Анализируется конфуцианство как специфическая форма государственно-административного управления, этапы и особенности его развития, основные функции и методы правления.

Студентка гр. БД -07 Э. Жумакеева

Всемирно-историческое значение победы Советского Союза в Великой Отечественной войне

Рассматриваются причины и итоги победы советского народа в Великой Отечественной войне. Особое место в докладе занимают вопросы исторического значения победы СССР в данной войне, отдается дань благодарных потомков уважения и памяти героям войны.

Студент гр. БД -07 Д. Ногай

Деструктивные факторы регионального сотрудничества стран Центральной Азии

Рассматриваются объективные и субъективные факторы, препятствующие процессу региональной интеграции центральноазиатских государств в постсоветский период.

Студент гр. ГМУ-1-06 Р. Тулеев

Вопросы эффективности управления государственным сектором Кыргызской Республики

Анализируется, что существующая в настоящее время система государственного регулирования носит переходный и незавершенный характер. Ход реформ уже показал невозможность эффективного развития экономики в режиме автоматического саморегулирования. Механизм рынка должен быть дополнен инструментами, компенсирующими его недостатки там, где он не срабатывает или приводит к результатам, не отвечающим интересам всего общества. Поэтому дальнейшее развитие реформ будет происходить путем определенных компромиссов между либерализацией и восстановлением инструментов государственного регулирования рынка и социальной сферы.

Прямое участие государства в производстве необходимо и неизбежно, считает автор, особенно в тех сферах экономики, которые не могут быть подняты силами кыргызского частного капитала. Речь идет об обновлении производственной инфраструктуры отдельных предприятий легкой и пищевой промышленности, способных выпускать недорогую массовую продукцию, пользующуюся устойчивым спросом. Остро необходима государственная поддержка экспорта продукции обрабатывающей промышленности, но на практике, сталкиваясь с нехваткой средств, государство продолжает довольно бессистемно распылять ресурсы.

Студентка гр. ГМУ-1-08 Н. Джанибекова

О реформе государственной службы Кыргызской Республики

Принятые и принимаемые меры по реформированию государственной службы направлены на повышение эффективности государственного управления, предупреждение коррупционных правонарушений в системе государственной службы, повышение ее авторитета и престижа.

Тем не менее, система государственной службы в Кыргызской Республике находится только в начале пути своего профессионального развития. Поэтому предстоит принять ряд кардинальных мер по повышению эффективности госслужбы в интересах государства и всего народа Кыргызстана.

Но уже сегодня можно уверенно утверждать, что в Кыргызской Республике заложены основы и предпосылки для создания современной модели государственной службы.

Студент гр. ГМУ-1-08 Жекшен улуу Капар

Использование инновационных подходов к управлению качеством в бизнесе

Для управленца любого ранга инновации открывают большие возможности для достижения новых высот. Это явление породило в себе не только совершенно новый вид подхода к управлению, но и искусство, которое в корне меняет мировоззрение людей. Да, инновации – это не только новшество, но и новый вид культуры, который по-своему воспитывает своих подопечных, требуя от них неимоверной дисциплины, тонкого чутья в предпринимательской сфере и предельной расчетливости. В случае безалаберного отношения к этим требованиям она наказывает их безжалостно банкротством и нищетой.

Кроме этого нужно организовывать институты по подготовке квалифицированных менеджеров, именно таких менеджеров, которые смогут быть на высоте несмотря на любую сложившуюся ситуацию в государстве, но проникновение коррупции в образовательные институты приводит к тому, что молодые специалисты в итоге в процессе своего обучения получают некачественные знания, а это чревато большими негативными последствиями не только для них, но и для общества в целом. А из-за таких проблем с кадрами множество инвестиций и возможностей просто уплывает на глазах.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	3
-------------	---

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Савинов Л.В. Принципы совершенствования этнополитики в Сибирском федеральном округе	4
Гафорова Н.А. Перспективы подготовки государственных служащих в Республике Таджикистан	11
Сурмин Ю.П. Подготовка государственных служащих в условиях глобализации: опыт Украины	16
Таушканов Н.Н. Электронное обучение в подготовке государственных и муниципальных служащих в СИБАГС: опыт применения и перспективы сотрудничества	26
Морозевич А.Н. Современные технологии обучения государственных служащих в Республике Беларусь	31
Макарецкая Т.Д. Эколого-экономическое управление в Республике Беларусь и пути его совершенствования	36

ЭКОНОМИКА И БИЗНЕС

Омурзаков С.А. Аграрные экономические системы: элементы и их связи	41
Турсунова С.А. Региональная интеграция как фактор инновационного развития экономики стран Центральной Азии	44
Алимбаева Ш.Б. Реформирование бюджетного учета и отчетности в Кыргызской Республике	47
Жапаров Т.Т. Венчурно-инновационная политика в экономике Кыргызской Республики	53
Бийбосунов Б.И., Бийбосунова С.К. Проектирование и реализация «единого окна» в сфере науки, инноваций и научно-технической информации	58
Иманалиева Ж.Т. Применение непараметрического метода в анализе образовательных результатов	64
Супатаева Н.Т., Доолбеков З.Б. Лизинг как фактор развития экономики Кыргызской Республики	69
Абдиева А.И., Тургунбаев М. Проблемы развития нефтегазового комплекса Кыргызской Республики	76
Кыдырмаева Н.Н. Значение и роль руководителей в повышении конкурентоспособности организации	84
Идирисова К.А. Роль и значение инвестиционной политики в развитии экономики страны	89
Савина С.Е. Источники финансирования мероприятий по содействию занятости населения	93
Мамытов А.С. Поиск новых подходов к обеспечению безопасности на рынке труда	100
Сыдыков Б.К. Использование нетрадиционных возобновляемых источников энергии (НВИЭ) в Кыргызстане	106
Сыдыков Б.К. Энергетическая безопасность – основа государственной топливно-энергетической политики и национальной безопасности	111

ПОЛИТИКА И ПРАВО

Элебаева А.Б. Предпосылки и факторы политической модернизации в Кыргызской Республике	115
Торогельдиева Б.М. Сегментированность политической культуры кыргызского народа на современном этапе	121
Абдрасулов С.М. Глобализация и кыргызская культура	127
Тюлегенов М.Т. Вовлечение общественности в процессы принятия решений в системе государственного управления в Кыргызстане	134
Атыканова Дж.А. Проблемы освещения этнополитических конфликтов в СМИ Кыргызской Республики	142
Ашимова Д.А. Правовая культура Кыргызстана в контексте его трансформации в информационное общество	148

МАТЕРИАЛЫ II МЕЖДУНАРОДНОГО НАУЧНОГО ФОРУМА «ЖАШ ИЛИМПОЗ»

Торогельдиева Б.М. Культурное наследие кыргызов: идеи о мире, толерантности и управлении государством	153
Ван Чжэ. Конфуцианство и современные проблемы управления государством	156
Аззолини К. Современные вызовы гуманитарным нормам	159
Мырзакулова А. Проблемы и перспективы развития межпарламентских институтов СНГ	166
Алымбаева А.Б. Молодежные отделения в политических партиях Кыргызстана: современное состояние развития	169
Иманалиева Б.М. Вопросы реализации международных избирательных стандартов в КР	177
Кемелова Ч.А. Государственное регулирование внешней трудовой миграцией в Кыргызской Республике	185
Кутманова А.С. Государственная кадровая политика и механизмы предупреждения коррупции	190

АННОТАЦИИ СТУДЕНЧЕСКИХ ДОКЛАДОВ НА II МЕЖДУНАРОДНОМ ФОРУМЕ «ЖАШ ИЛИМПОЗ»

198

**ВЕСТНИК АКАДЕМИИ УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Номер 11 2010

Редактор *С.Е.Аксененко*
Компьютерная верстка *С.Е.Аксененко*

Подписан к печати
Формат 60х84 1/8. Печать офсетная.
Объем 20,5 уч.-изд. л. 25,6 усл. печ. л.
Тираж 400 экз.

ОсОО «Алтын принт»
г. Бишкек, Орозбекова, 44